

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية

جامعـــة أسيـــوط

كليـــة الحقـــوق

التنظيم القانوني للسلطة المحلية

في الجمهورية اليمنية

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة من الباحث/ حمود محمد دبوان القديمي

للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

لجنة الحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف،ومحافظ بني سويف سابقاً.......... رئيساً.

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس ....عضواً.

الأستاذ الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد

أستاذ القانون العام، ووكيل كلية الحقوق جامعة أسيوط ....عضواً ومشرفاً.

2008 /2007



بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية

جامعة أسيوط

كلية الحقوق

التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة من الباحث/ حمود محمد دبوان القديمي

للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

لجنة الحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف،ومحافظ بني سويف سابقاً........... رئيساً.

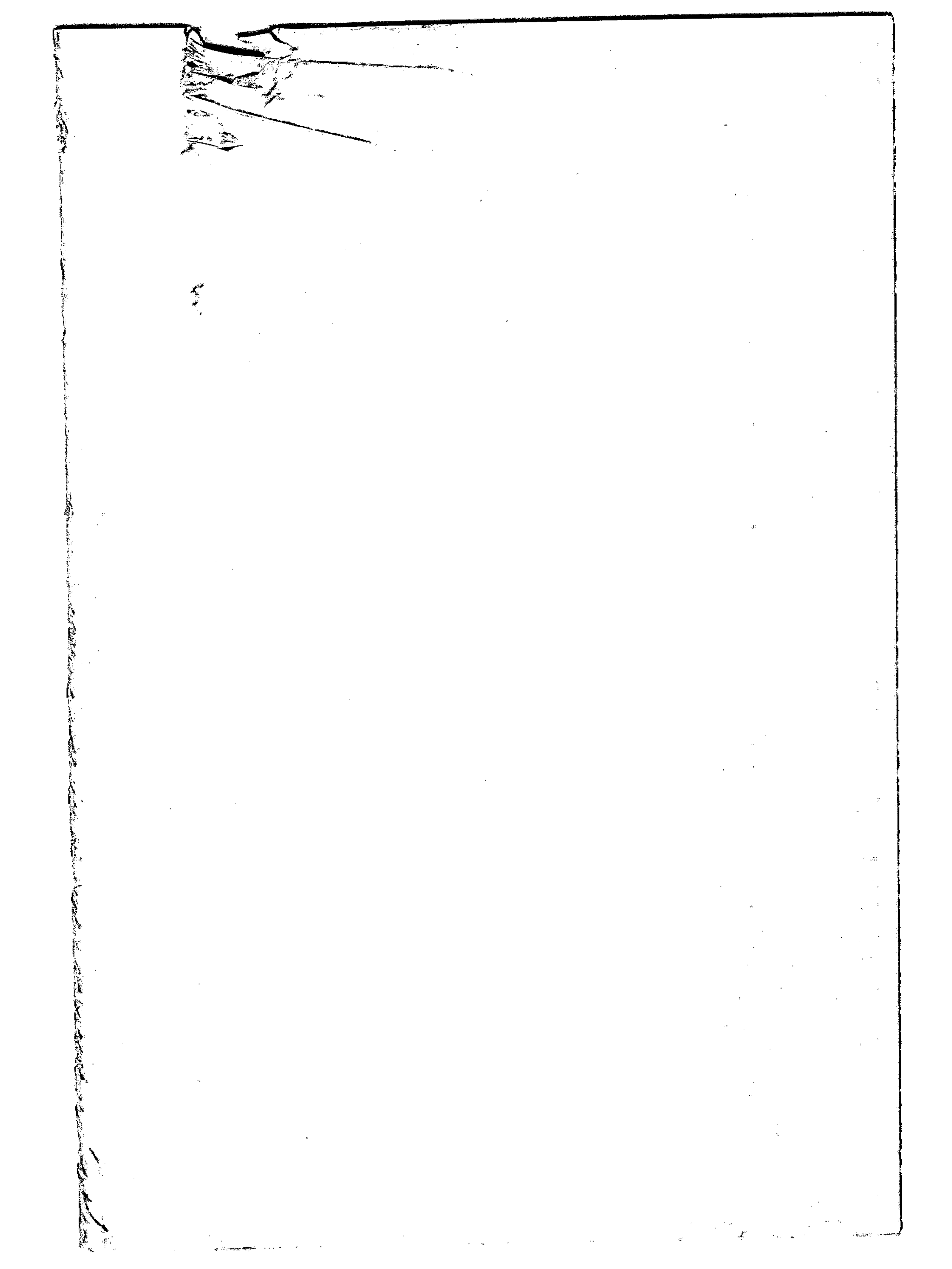
الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب

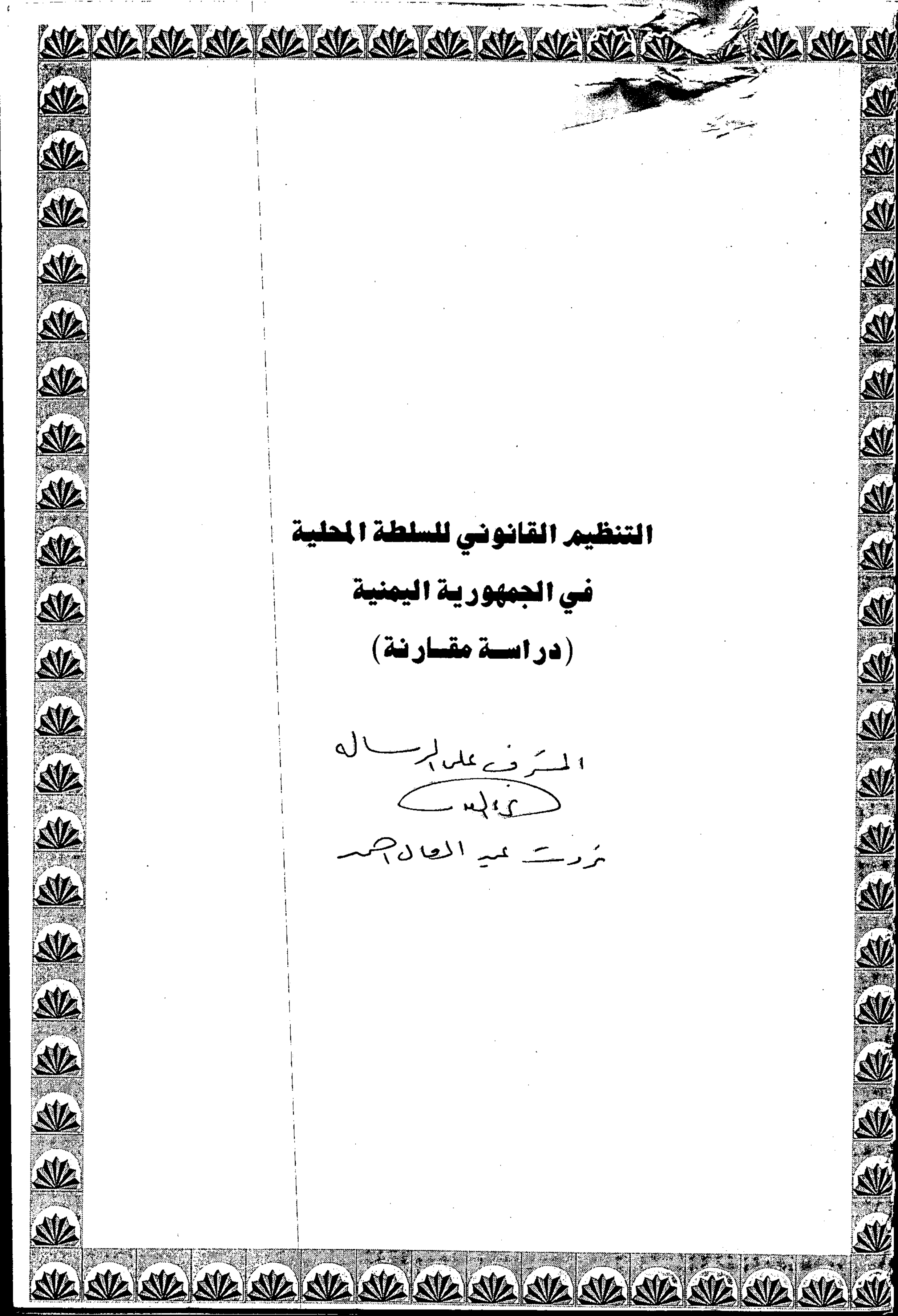
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس ....عضواً.

الأستاذ الدكتور/ ثروت عبد العال أحمد

أستاذ القانون العام، ووكيل كلية الحقوق جامعة أسيوط ....عضواً ومشرفاً.

2008 /2007

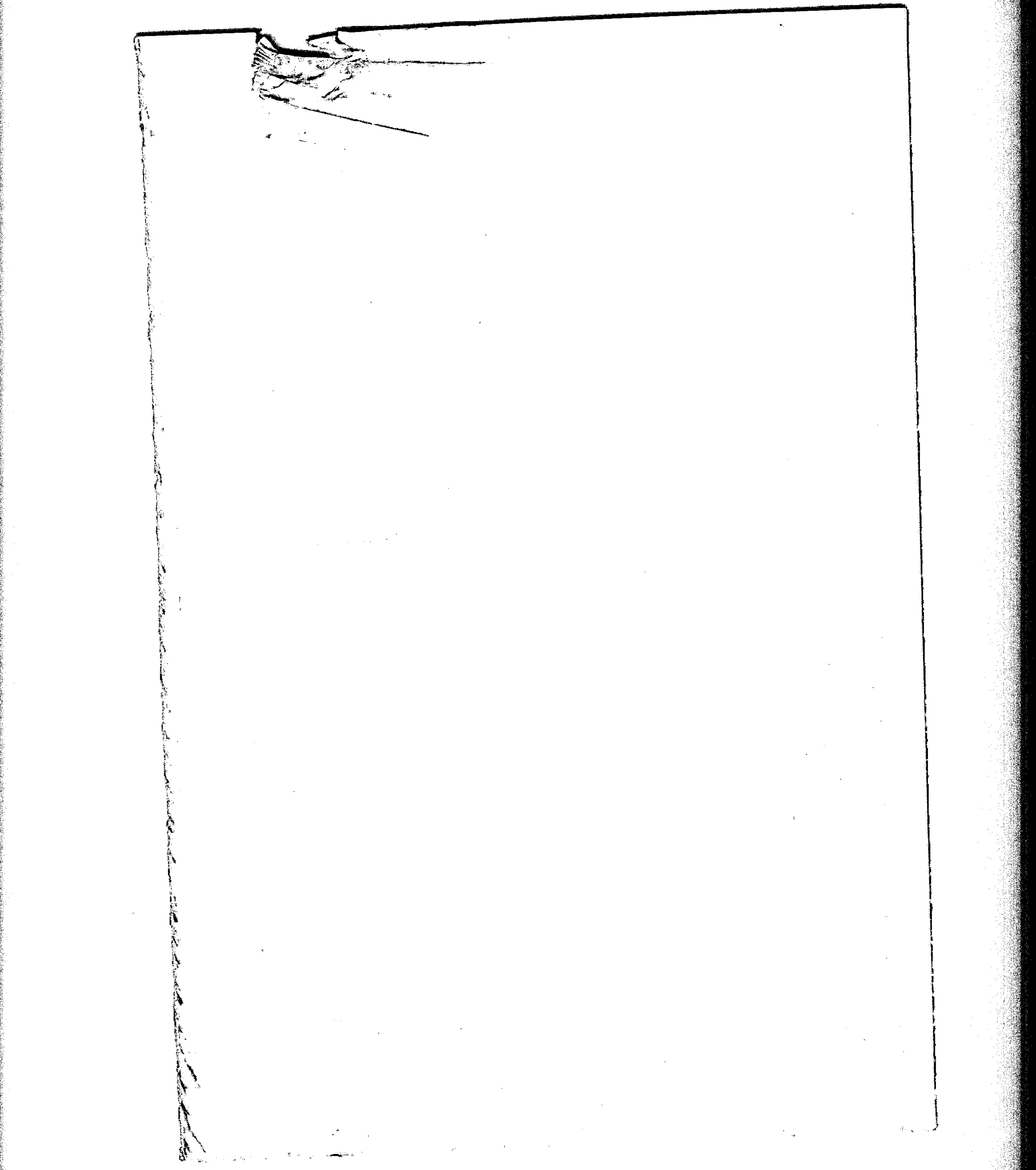


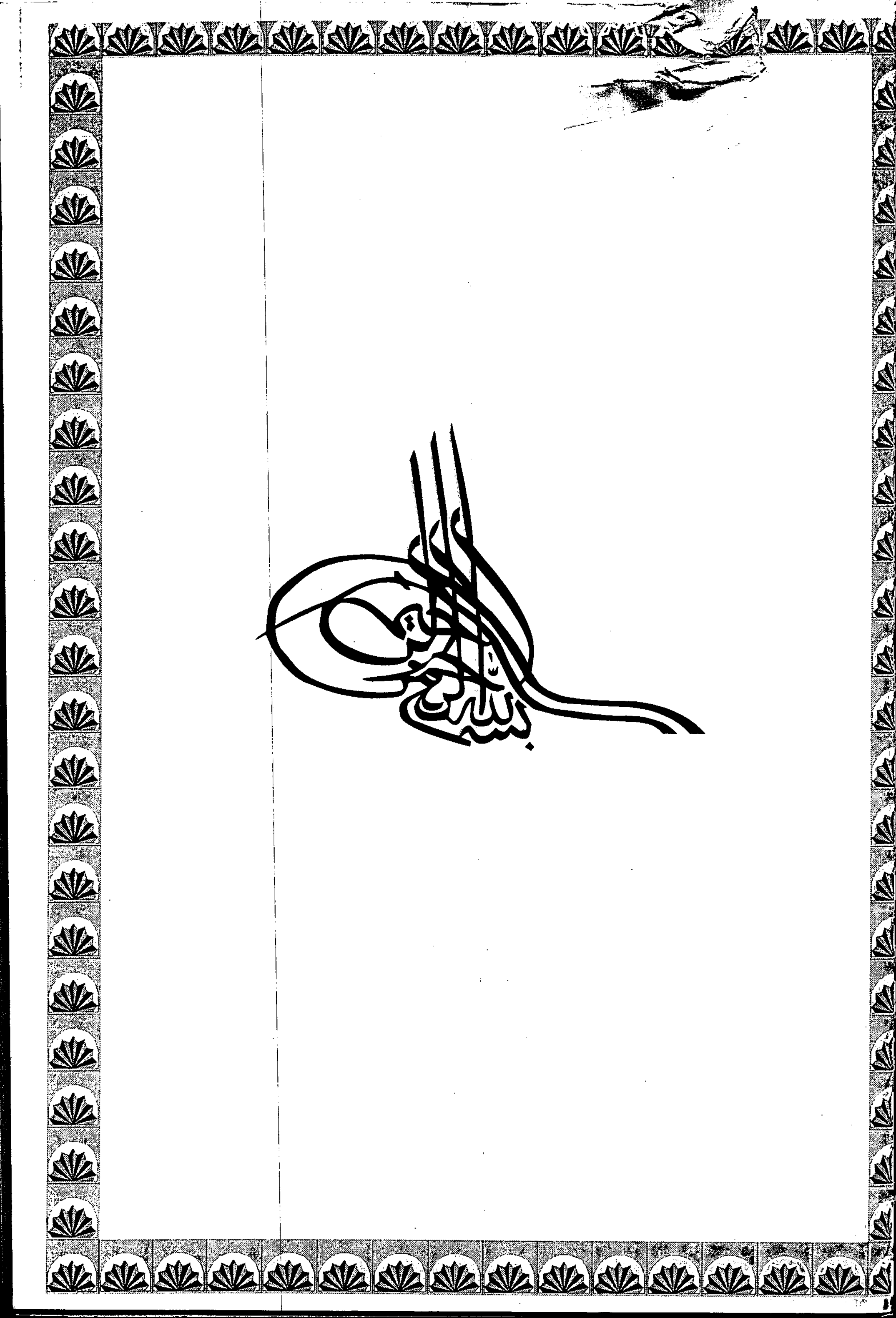


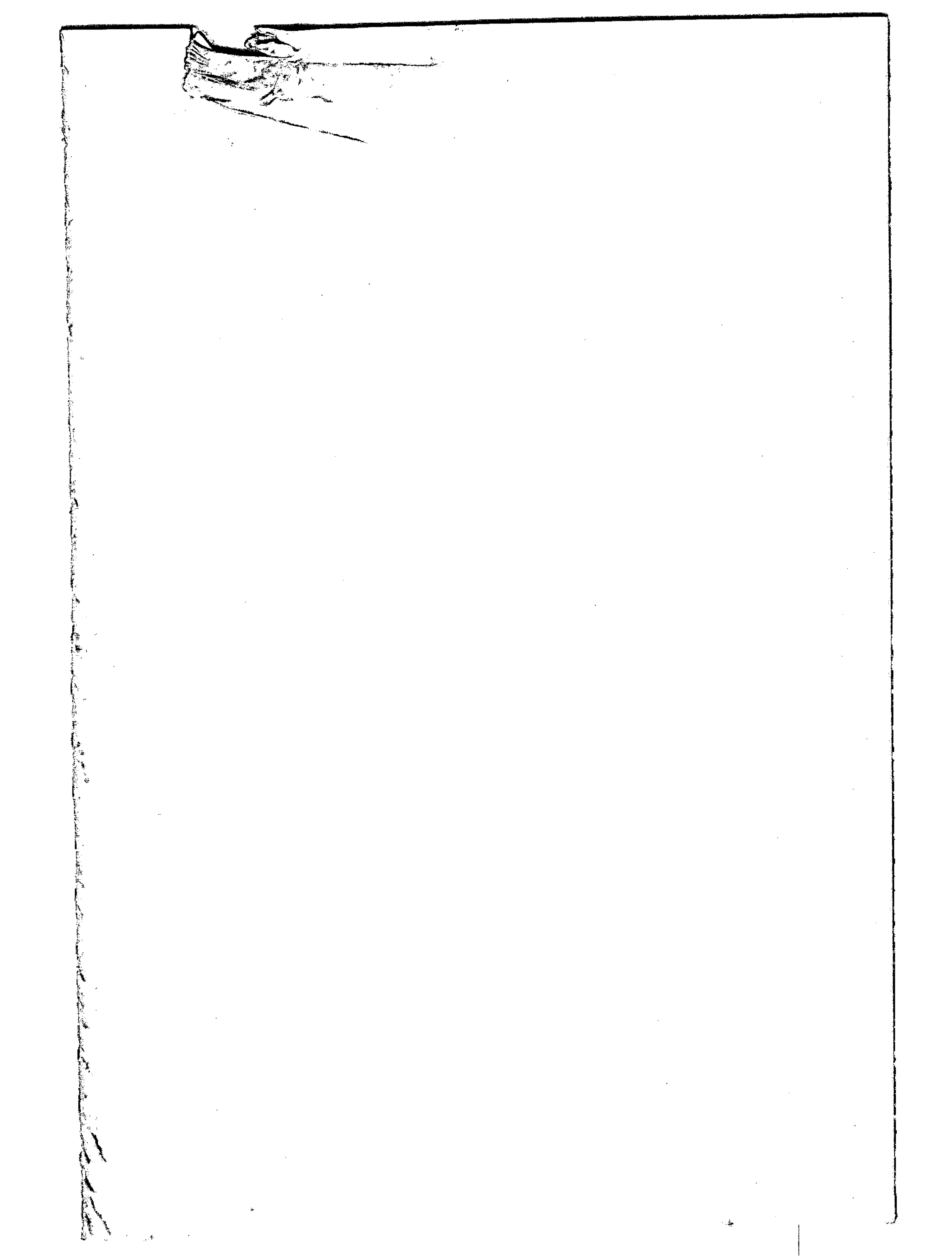
التنظيم القانوني للسلطة المحلية
في الجمهورية اليمنية
(دراســة مقــارنة)

المشرف على الرسالة

ثروت عبد العال أحمد



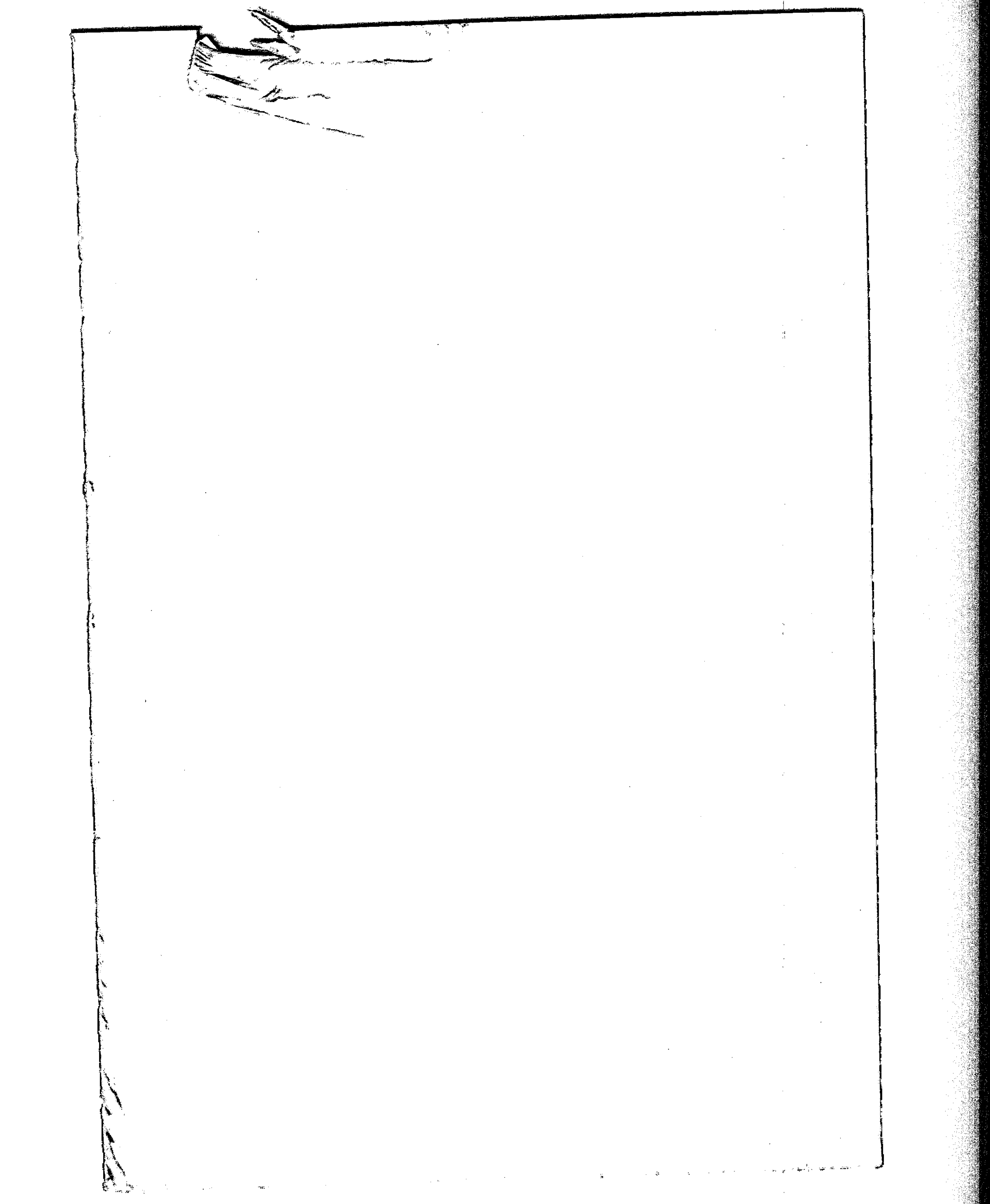

بسم الله الرحمن الرحيم



بسم الله الرحمن الرحيم

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً [1]

[1]- سورة النساء الآية 59.



إهــــداء

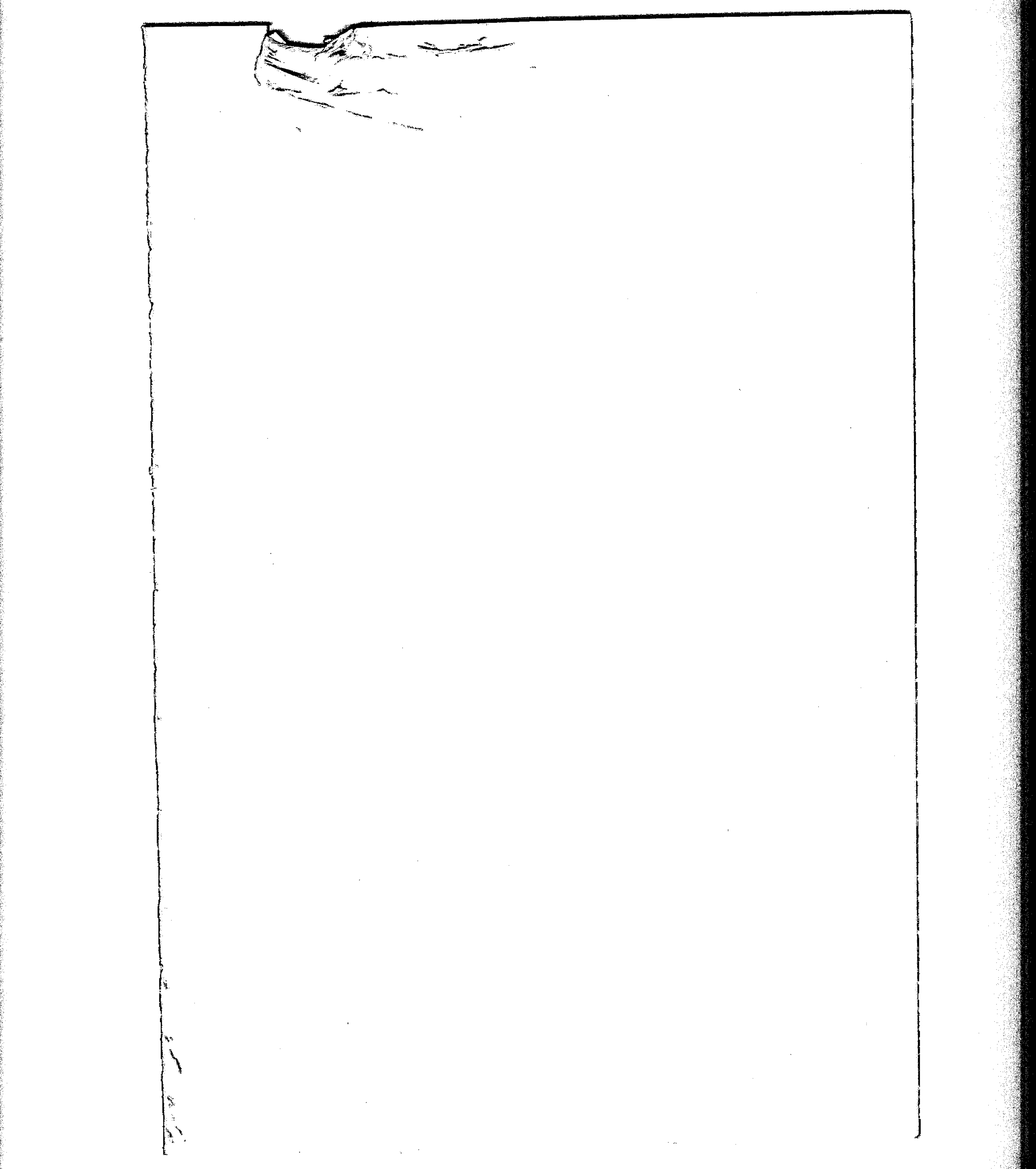
إلى:

* والديَّ الحبيبين

أطال الله عمريهما

* زوجتي (شريكة حياتي)، وأولادي حفظهم الله جميعاً..

أهــدي هذه الرســالة





شــكر وتقــدير

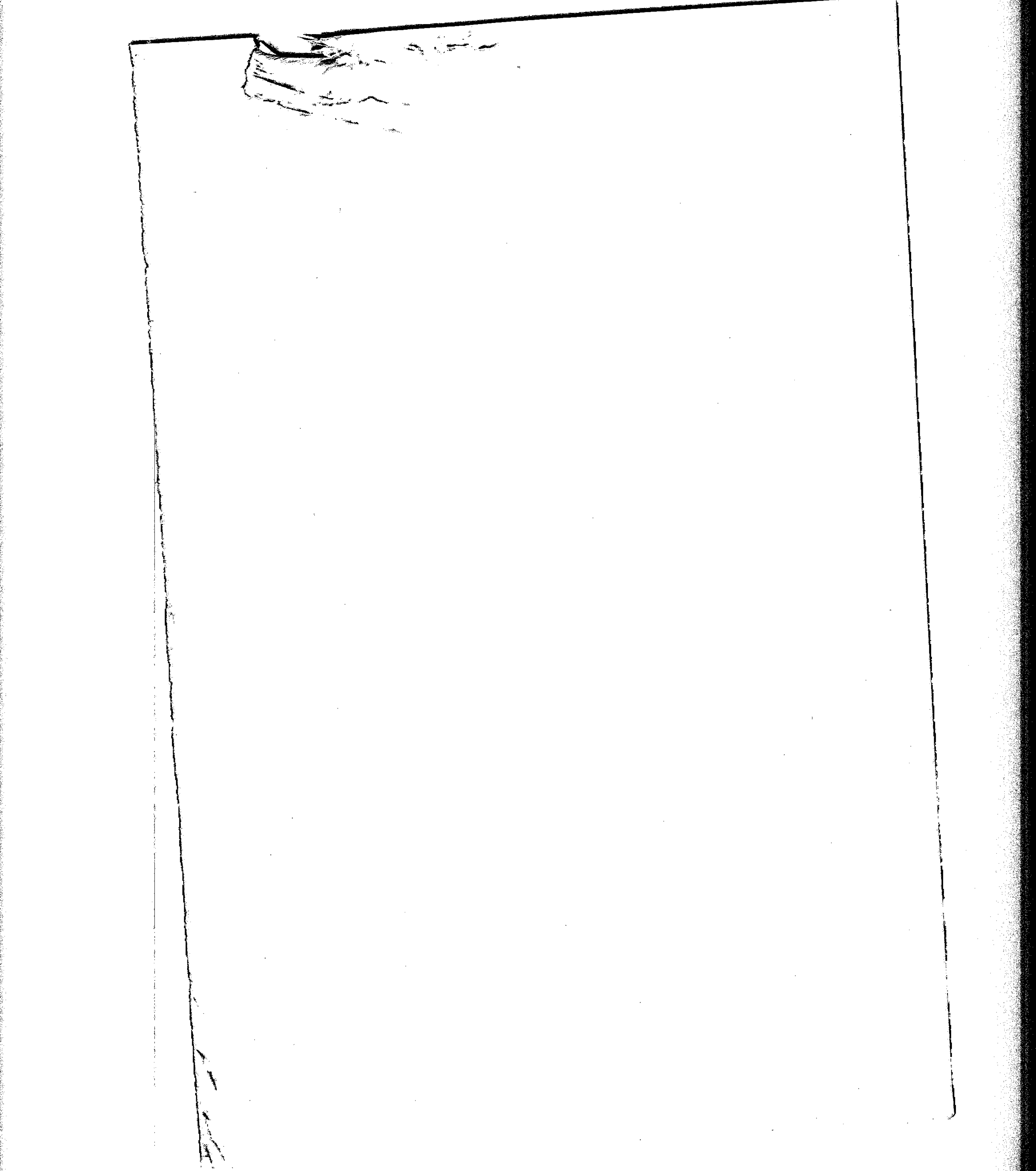
* في البدء أشكر الله سبحانه وتعالى على عونه وتوفيقه وجميع فضله.

* وعرفاناً بالفضل لأولي الفضل أتوجه بخالص شكري وعظيم امتناني لأستاذي الفاضل د. ثروت عبد العال أحمد المشرف على هذه الرسالة على جهوده المقدرة من خلال النصح والتوجيه والمتابعة المستمرة رغم انشغالاته الكثيرة، ولما غمرني به من حفاوة بالغة وأدب جم وأخلاق فاضلة فكان خير أستاذ وأخ وصديق، فجزاه الله عني خير الجزاء وله مني الدعوات الصادقة في ظهر الغيب.

* كما أتوجه بالشكر والتقدير لجامعة أسيوط، هذا الصرح العلمي الشامخ الذي كان لي شرف الانتساب إليه، وأخص بالذكر أسرتي كلية الحقوق وإدارة الدراسات العليا بالجامعة.

* والشكر والتقدير لكل من ساهم أو شارك أو ساعد على إخراج هذه الرسالة إلى حيز الوجود بأي شكل كان وهم كثر، وأخص بالذكر أخي وصديقي الدكتور/ طارق عبد الله عيسى المجاهد، والدكتور/ ابوبكر مرشد فازع الزهيري، والدكتور/ عبد الباسط الحكيمي، والدكتور/ خالد سيف الصوفي حفظهم الله جميعاً.

الباحث





مقـدمــة

تُعرف الإدارة بأنها نمط من النشاط الجماعي المنظم، وهي بهذا المعنى لا تعتبر ابتكاراً من ابتكارات العصر الحديث وإنما هي مظهر من مظاهر النشاط الإنساني منذ أقدم العصور.

وقد ارتبط تطور الإدارة بتطور الفكر الإنساني وتطور نظمه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واتخذت الإدارة أشكالاً وصوراً مختلفة، حيث صنفت إلى فروع متعددة شملت كافة أوجه النشاط العام والخاص.

وتعد الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) - والتي يقصد بها إدارة وتسيير مرافق الدولة بانتظام واضطراد- أبرز صور الإدارة التي عرفتها المجتمعات البشرية قديمها وحديثها.

فالإدارة العامة بمفهومها المعاصر تتمثل بأسلوبين من أساليب التنظيم الإداري هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

وتختلف الدول فيما بينها من حيث الأخذ بأحد هذين الأسلوبين، حيث لا تأخذ الدول بأسلوب موحد في تنظيمها الإداري وإنما تعتنق كل دولة من مظاهر الأسلوبين بما يتفق وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وهذا النهج لا يغير بطبيعة الحال من الحقائق الثابتة تاريخياً من أن المركزية الإدارية تمثل الصورة التقليدية للتنظيم الإداري، وتفضيل الدول الأخذ بهذا الأسلوب عادة ما يقترن بظروف نشأة الدولة ذاتها وطبيعة وظائفها، حيث تلجأ الدولة الناشئة سواءً في الماضي أو الحاضر إلى اتخاذ الأسلوب المركزي وسيلة لإدارة وتسيير مرافقها العامة كونه يمثل الأسلوب الأنسب في مثل تلك الظروف بالنظر لما يقره من مزايا السيطرة وبسط النفوذ على كامل التراب الوطني ثم يتم التحول تدريجياً باتجاه اللامركزية الإدارية بعد أن تكون الدولة قد ثبتت أركانها واستكملت بنيتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

فالمركزية الإدارية تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على أساس تجميع أوجه النشاط الإداري وكافة مظاهر الوظيفة الإدارية للدولة بيد السلطة التنفيذية الموجودة في عاصمة الدولة.

ويفهم من ذلك أنه لا يوجد في الدولة سوى سلطة إدارية واحدة ممثلة في الوزارات بشكل أساسي وهي التي تباشر أداء الوظيفة الإدارية بكافة مظاهرها على امتداد إقليم الدولة بأسلوب نمطي موحد ومتجانس سواءً قامت بهذا الأداء بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها لا تكون لهم سلطة ذاتية فيما يؤدونه من أعمال وإنما يستمدون اختصاصاتهم من تلك السلطة الرئاسية المتواجدة في العاصمة.

أما اللامركزية الإدارية فيقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، بحيث تؤدي هذه الهيئات وظائفها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، ويطلق على التنظيم الإداري اللامركزي بمفهومه الإقليمي "الإدارة المحلية".

فاللامركزية المحلية في الدول البسيطة تقوم على أساس فكرة تقسيم إقليم الدولة إدارياً إلى وحدات إدارية يخول لها الدستور والقانون ممارسة وظائف إدارية معينة كل في نطاقها الجغرافي فضلاً عن الاعتراف لكل منها بالشخصية الاعتبارية وبأن يكون لها مجلس محلي منتخب[1].

وفي ظل التطور التاريخي لإنشاء الدولة المركزية، كانت الحكومة فيها تتولى كافة شئون الدولة ومرافقها المهمة عندما كان دورها محدوداً بالمهام التقليدية مثل الدفاع والأمن وشئون القضاء وإدارة السياسة الخارجية.

([1]) وثائق نظام السلطة المحلية، المؤتمر الأول للمجالس المحلية من 13- 16 مايو 2002م، سلسلة كتب تصدرها وزارة الإدارة المحلية، مطابع المفضل، صنعاء، ص 264.

وعندما اتسع نطاق أعمال الدولة وازدادت مهامهــا وأصــبحت مســؤولة عــن معظم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية لــم يكــن أمامهــا إلاّ أن تتخلــى عــن كثيــر من سلطاتها المركزية للسلطات المحلية.

فتعدد وظائف الدولة وتنوع مشكلاتها الداخليــة مــن جانــب، وتعــدد متطلبــات العصر الحديث من جانب آخر، أدى إلــى ازديــاد القناعــة بضــرورة البحــث عــن آليات أخرى لتخفيــف العــبء علــى الإدارة المركزيــة وتفرغهــا للقيــام بالأعبــاء الوطنية. ومن ثم عملت الدول الأكثر تقــدماً علــى توزيــع الوظيفــة الإداريــة فــي الدولــة بــين الحكومــة المركزيــة فــي العاصــمة وبــين الأجهــزة المحليــة فــي المحافظات[1].

فالسلطة المحلية تعني الهيئات الإدارية المنتخبة فــي محــيط معــين مــن قبــل المــواطنين فيــه، للقيــام بمهمــة الإدارة المحليــة لمجــالات التنميــة " الاقتصــادية والاجتماعية والثقافية " والقيام بدور الإشراف والرقابــة علــى أداء مرافــق ومكاتــب أجهزة وقطاعات الدولة " التنفيذية " المختلفة.

وهي بتعبير آخر " سلطة محلية " تنوب عــن ســلطات الدولــة المركزيــة فــي التخطيط والتنظيم ومتابعة التنفيذ، وبالتالي فهــي تتحمــل مســئولية أوضــاع "نطاقهــا المكاني" أمام السلطة المركزية.

أهمية الموضــوع:

ويأتي اختيار الموضوع لأهميته في حياة السكان المحليين، حيث كان موضــوعاً لاهتمام المنظمات الدولية والإقليمية والمؤسسات العلمية المتخصصة، وكان من الطبيعي

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بــين النظريــة والتطبيــق، دار النهضة العربية، القاهرة 1996م، ص 18 وما بعدها.

أن يعني فقه القانون الإداري بذلك وبإجراء الدراسات العلمية والعملية لبيان مواطن الضعف في مجال تطبيقه[1].

ولقد أولت اليمن موضوع الإدارة المحلية اهتماماً كبيراً منذ أكثر من ربع قرن من الزمن، حيث جَسدت النظم القانونية لشطري اليمن قبل إعلان الوحدة هذا النظام واكتسبت تجربة لا بأس بها، ومرت بتحولات جذرية ومحطات ومنعطفات كثيرة، في الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والانطلاقة التشريعية في جميع الجوانب، ومنها ما صدر في حقل الإدارة المحلية، والجوانب الإدارية الأخرى، ورسمت تلك التشريعات المعالم الأساسية للإدارة المحلية. إلاّ أن الوضع السياسي في تلك الفترة لم يستقر، وصاحب هذا الوضع عدم استقرار أمني، وعدم تطور في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بسبب الحدود المصطنعة بين شطري الوطن سابقاً.

وقد انعكس هذا الوضع على عدم نجاح الإدارة المحلية في التطبيق رغم الطموح المؤمل عليه، على الرغم من تطور النصوص القانونية المتعلقة بها[2]. ولذلك سوف نشير

---

(1) علي مهدي علي العلوي با رحمة، الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية القانون جامعة بغداد كجزء من متطلبات درجة الماجستير، غير منشورة، بتاريخ 1996م، ص 1.

(2) من هذه التشريعات ما صدر في الشطر الشمالي ومنها ما صدر في الشطر الجنوبي من الوطن سابقاً.

أ- التشريعات التي صدرت في الجمهورية العربية اليمنية، قرار رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 1964م بشأن إنشاء وزارة الإدارة المحلية، والقانون رقم (7) لسنة 1965م بشأن الإدارة المحلية، والقانون رقم (35) لسنة 1975م بشأن هيئات التعاون الأهلي للتطوير، والقانون رقم (51) لسنة 1982م بشان المجالس البلدية، والقانون رقم (27) لسنة 1985م بشأن الوحدات الإدارية والمجالس التنفيذية.

ب- التشريعات التي صدرت في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً.

القانون رقم (17) لسنة 1977م بشأن الحكم المحلي.

إلى تجربة السلطة المحلية قبل الوحدة في كل من شطري اليمن سابقاً في الهوامش كلما أمكن ذلك.

وعند الوقوف على أهم المنعطفات نجد أن المحطة الحقيقية في تطور نظام اللامركزية الإدارية في اليمن، في دستور الجمهورية اليمنية المعدل الذي وضعت صيغته النهائية عام 1982م من قبل اللجنة الدستورية المشتركة التي شكلها النظامان الشطريان في ذلك الحين وأصبح بعد أقل من عشر سنوات دستوراً لدولة الوحدة بعد أن وافق عليه المجلسان النيابيان في الشطرين عشية إعلان الوحدة في 22مايو1990م. إذ أفرد للسلطة المحلية باباً خاصاً هو الباب الرابع حدد فيه طبيعة نظام الإدارة المحلية في المواد الدستورية (117، 118، 119).

كما تلى إقرار الدستور إصدار العديد من التشريعات الهامة: منها القرار الجمهوري بقانون رقم (52) لسنة 1991م، الذي بمقتضاه أعيد تنظيم الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية باعتبارها كياناً واحداً يضم في إطاره كل محافظات الجمهورية اليمنية، وقد الغي بالقانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن نظام السلطة المحلية، الذي في ظله دخلت اليمن عرساً ديمقراطياً، بمناسبة أول انتخابات عامة للمجالس المحلية، وما تلاه من انتخابات داخلية للمجالس في 2001/3/20م، والقانون رقم (13) لسنة 2001م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء، ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (11) لسنة 2002م.

فقضية الإدارة المحلية أو الحكم المحلي في اليمن تُعد من أهم القضايا المطروحة بعد توحيد شطري اليمن في 22 مايو 1990م، حيث اعتبرتها الدولة الجديدة " دولة الوحدة " في مقدمة الأمور التي يتعين معالجتها وعمدت إلى إرساء الأسس الدستورية والقانونية لقيام نظام الإدارة المحلية، وقد أخذت قضية الإدارة المحلية حيزاً كبيراً في الساحة السياسية والإعلامية والشعبية إلى أن صارت قبل انتخابات مجلس النواب في 27

ابريل 1993م من أهم القضايا السياسية الساخنة إثر ظهور حوالي 46 حزبـاً وتنظيمـاً سياسياً على الساحة اليمنية، وذلك من خلال البرامج الانتخابية لمجلس النـواب، والتـي حملت جميعها أفكاراً محددة ومتباينة حول الإدارة المحلية والحكم المحلي.

وقد انعكس نمط هذه القضية على وجهات نظر الأحزاب المعارضة التـي قـدمت برامجها الانتخابية والتي وصل عددها إلى 12 حزباً بالإضافة إلى الحزبين الحاكمين[1]، حيث برزت العديد من المفاهيم والمصـطلحات السياسـية ذات العلاقـة بالديمقراطيـة والتعددية الحزبية، إلاَّ أنَّ كل البرامج الانتخابية للأحزاب السياسية في الجمهورية اليمنية اعتبرت الإدارة المحلية مطلباً ملحاً وأساسياً في التنظيم الإداري للدولة اليمنية.

كما اهتمت الأوساط الثقافية والإعلامية في اليمن بعد الوحـدة اهتمامـاً متزايـداً بقضية الإدارة المحلية، ونظراً للطموحات المعلقة عليها محلياً فـي الوحـدات الإداريـة ولاسيما في المحافظات، فقد دعت تلك الأوساط إلى ضرورة الوقوف على رؤية واضحة من مختلف الاتجاهات المتباينة في البلاد، وتحديد مفاهيم وأسس هذه القضية، وقد تمخض الجدل حول تلك القضية عن عقد الكثير من الندوات والمؤتمرات والورش العلمية التـي ناقشت مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية، وقدمت فيها مجموعة مـن الأوراق العلمية والمداخلات الهامة التي ركزت معظمها على بعض التعاريف والمفاهيم والأسس العامة لنظام الإدارة المحلية في الفقه والقانون، وقد شكلت نتائج وتوصيات هذه النـدوات والمؤتمرات خطوة علمية مهمة على طريق تثبيت نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية.

---

(1) د. رشاد محمد العليمي، د. أحمد علي البشاري: (البرامج الانتخابية للأحزاب والتنظيمات السياسية في الجمهورية اليمنية)، إصدارات مجلة الثوابت، الآفاق للطباعة، صنعاء 1993م، ص 5 وما بعدها.

كما تتجلى أهمية هذه الدراسة في أنها تهدف إلى إبراز مدى مواكبة النصوص التشريعية للواقع وتوضيح الثغرات وأوجه القصور التي رافقت التطبيق العملي لها وأساليب معالجتها.

إلى جانب ذلك تعتبر هذه الدراسة من الدراسات القانونية على المستوى الأكاديمي بعد توحيد شطري اليمن تعالج نظام الإدارة المحلية، وتوضح مدى تطبيق القوانين المتعلقة بالسلطة المحلية على أرض الواقع بكل أبعاده التاريخية والمستقبلية ومعوقاته وذلك بهدف الخروج بأفضل النتائج والتوصيات.

أسباب اختيار الموضوع:

ومن أسباب اختيار الموضوع هناك مجموعة من الأسباب أهمها:

- إن السلطة المحلية أو عدم التركيز الإداري أصبح من مميزات الدولة العصرية الحديثة وإن أغلب الدول الديمقراطية تعمل بهذا النظام.
- إن هذا الموضوع كان مثار جدل في بلادنا منذ قيام الوحدة.
- إصدار قوانين بهذا الخصوص وتعديلها ووجود تجربة في شطري اليمن يمكن الاستفادة منها.

تجربة ناشئة لليمن الموحد وبذل جهود متواصلة لتجذيرها والقضاء على سلبياتها.

- عدم وجود دراسات سابقة في اليمن وفقاً للقوانين الجديدة.
- توضيح مدى علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية من الناحيتين المالية والإدارية بالإضافة إلى الرقابة المتبادلة بين السلطتين.

منهجيــة البحــث:

سوف نعتمد في دراستنا هذه على المنهج الاستقرائي التحليلي المقارن للتشــريعات اليمنية التي صدرت قبل الوحدة، وما تلاها من تشريعات متعلقة بنظام السلطة المحلية بعد الوحدة اليمنية، آخذين في الاعتبار نظام الإدارة المحلية في مصر أنموذجاً لنظام الإدارة المحلية في الدول العربية المتأثرة بالنظام المحلي في فرنسا من ناحية، ولوجه الشبه الذي تجمعه بنظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية من ناحية أخرى، مع التطرق لــنظم السلطة المحلية في بريطانيا والأردن.

وعلى ضوء هذا الفهم ارتأينا الخوض في دراسة هذا الموضوع رغم الصــعوبات التي واجهتنا مثل ندرة المصادر، والدراسات حول هذا الموضوع لاسيما في الجمهورية اليمنية إن لم تكن منعدمة.

وقد ضمنا هذا البحث دراسة مقارنة بين موقف المشرع اليمني والنظم المختــارة للمقارنة في تنظيميهما للإدارة المحلية كلما أمكن ذلك.

خطــة الدراســة:

وبناءً على ما تقدم فقد رأينا تقسيم الدراسة إلى بابين مسبوقين بفصلٍ تمهيدي وذلك على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي: ماهية السلطة المحلية وأهميتها.

وقد قسمناه إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم السلطة المحلية في ثلاثــة مطالب، تحدثنا في أولها عن تعريف السلطة المحلية، بينما تناولنا تمييز مصطلح السلطة المحلية عن غيره من المصطلحات المشابهة في المطلب الثاني، فيما تناولنا الأسس التي تقوم عليها السلطة المحلية في المطلب الثالث.

أما المبحث الثاني فقد خصصناه للحديث عن أهمية السلطة المحلية وقسمناه أيضاً إلى ثلاثة مطالب، تناولنا في أولها الأهمية السياسية، فيما تناولنا الأهمية الإدارية في المطلب الثاني، كما تناولنا الأهمية الاقتصادية والاجتماعية في المطلب الثالث.

الباب الأول: النظم المقارنة للسلطة المحلية.

قسمنا هذا الباب إلى فصلين، تحدثنا في الفصل الأول عن نظم السلطة المحلية في بعض الدول الأوربية، وقد اشتمل هذا الفصل على مبحثين تناولنا في الأول منهما نظام السلطة المحلية في بريطانيا، وتحدثنا في المبحث الثاني عن نظام السلطة المحلية في فرنسا، واشتمل كل مبحث على عدد من المطالب.

كما خصصنا الفصل الثاني للحديث عن السلطة المحلية في مصر والأردن، وتم تقسيمه أيضاً إلى مبحثين تناولنا في أولهما نظام السلطة المحلية في مصر، بينما تحدثنا عن نظم السلطة المحلية في الأردن في المبحث الثاني، واشتمل كل مبحث أيضاً على عدد من المطالب.

الباب الثاني: السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية.

قسمنا هذا الباب إلى ثلاثة فصول تناولنا بالحديث تشكيل السلطة المحلية في الأول منها، ونظراً لاعتبار الأجهزة التنفيذية ضمن أجهزة السلطة المحلية فإن سياق الدراسة يتطلب منا تقسيمه إلى مبحثين، تحدثنا في أولهما عن تشكيل المجالس المحلية، بينما تناولنا تشكيلِ الأجهزة التنفيذية في المبحث الثاني.

أما في الفصل الثاني فقد تحدثنا فيه عن اختصاصات السلطة المحلية ومواردها المالية، وذلك في ثلاثة مباحث، تحدثنا في الأول منها عن اختصاصات المجالس المحلية، وتناولنا في المبحث الثاني اختصاصات الأجهزة التنفيذية، فيما خصصنا المبحث الثالث للحديث عن الموارد المالية للسلطة المحلية.

أما الفصل الثالث فقد تحدثنا فيه عن الرقابة على السلطة المحلية وذلك في ثلاثة مباحث: تحدثنا في الأول منها عن الرقابة الإدارية وخصصنا المبحث الثاني للحديث عن الرقابة السياسية، فيما تناولنا الرقابة القضائية في المبحث الثالث.

وقد اختتمنا هذه الدراسة بتناول جملة من النتائج التي تم التوصل إليها وعددٍ من التوصيات التي ارتأينا ضرورة الأخذ بها من قبل المشرع اليمني.

الفصل التمهيدي

ماهية السلطة المحلية وأهميتها

تمهيد وتقسيم:

السلطة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجبه يناط بالسلطات المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراك أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية.

لقد كان أداء الوظائف وتقديم الخدمات حكراً على السلطات الإدارية المركزية وحدها، غير أن التطورات الديمقراطية المتسارعة وتشعب الاختصاصات وتوسع الخدمات وتزايد الأعباء الملقاة على كاهل السلطات المركزية فرض عليها واقعاً جديداً تم بموجبه تنازل هذه السلطات عن بعض اختصاصاتها، وألقت ببعض أعبائها على المجالس في الوحدات الإدارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يناط بها من اختصاصات تحت رقابة السلطات المركزية[1].

وقد تعاظم في الوقت الحاضر دور السلطات المحلية في إدارة شئون الوحدات الإدارية المحلية، فأصبح الأصل هو توزيع الوظيفة الإدارية وتقاسم أعبائها بين السلطات

---

(1) د. عبد الهادي حسين الهمداني: التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، دراسة نظرية وتطبيقية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى 1990م-1411هـ مطابع دار العلم دمشق، ص 219 .

- د. عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1973م، ص 5.

- د. محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986م، ص 3.

- للمزيد يراجع الموقع على الانترنت بقلم عبد الناصر مكي في 14-12-2005م:

. http://amin.org/views/uncat/2005/jan/jan305.html

المركزية والسلطات المحلية، وإشراك الأخيرة في أداء بعض الخدمات التي كانت تقدمها السلطات المركزية للأقاليم المحلية.

وهكذا تم تقاسم الوظيفة العامة وتقديم الخدمات بين السلطة التنفيذية وهيئات عامة مستقلة، وبذلك نهضت شخصيات اعتبارية إقليمية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية لأداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية على مستوى الإقليم المحلي، إلاّ أن ذلك لم يسلب السلطة المركزية سلطاتها وحقها بل ظلت الأهم على الإطلاق.

وهنا يتضح الفرق بين نظم الإدارة المركزية التي تقوم على وحدة الشخص الاعتباري الذي ينهض بكافة أعباء الأداء ممثلاً في السلطة المركزية، وبين نظم الإدارة اللامركزية التي تسمح بتعدد الأشخاص الاعتبارية العامة إلى جانب شخص السلطة المركزية[1]، وتتجلى أهمية الأسلوب الإداري اللامركزي من خلال إشراك مواطني الأقاليم المحلية بإدارة أنفسهم بأنفسهم عن طريق مجالس محلية منتخبة من قبلهم، مما يسهل للمواطنين المحليين سرعة إنجاز معاملاتهم الإدارية التي كان يتطلب تدخل السلطات المركزية والتخفيف من المعاناة التي كان يعاني منها مواطني الأقاليم هذا من ناحية، وهو من ناحية أخرى يؤدي إلى التخفيف من أعباء السلطات الإدارية المركزية التي كانت ملقاة على كاهلها، فضلاً عن تنمية شعور المواطنين بأهميتهم عند إشراكهم في إدارة شئون إقليمهم، مما يعزز روح المواطنة وينمي الوعي الديمقراطي لديهم.

وبناء على ما تقدم، فإن هذا الفصل ينقسم إلى مبحثين متواليين يتناولان مفهوم السلطة المحلية، ثم أهمية السلطة المحلية وذلك على النحو الآتي:

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، دراسة مقارنة بنظم كل من المملكة المتحدة، فرنسا، مصر، اليمن، دار الفكر المعاصر بيروت – لبنان، الطبعة الأولى، 1994م – 1415هـ، ص 7.

المبحث الأول

مفهوم السلطة المحلية

تمهيد وتقسيم:

لكي تتضح معالم وحدود السلطة المحلية فإن مقتضيات البحث العلمي تقتضي تحليل مفردات مفهومها، وتمييزها عن غيرها من الأنظمة المتقاربة معها في المعنى والأثر، والأسس التي تقوم عليها، وهو ما سنتناوله في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف السلطة المحلية

تباينت آراء الباحثين وفقهاء القانون العام حول تعريف السلطة المحلية، ولم يتفقوا على تعريف موحد لها، فلكل منهم تعريف يُعبر عن رأيه ونظرته الخاصة وفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ويؤمن به.

وهذا الاختلاف والتباين حول تعريف السلطة المحلية يرجع إلى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ في ظلها النظام الإداري من جهة، وإلى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين وفقهاء القانون حول العناصر المكونة لها، والأهمية النسبية التي يخضعها المشرع على أي عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى[1].

وسيتجلى ذلك الاختلاف والتباين من خلال استعراض بعض تعريفات الباحثين وفقهاء القانون للسلطة المحلية، وبيان أهم التعريفات التي قال بها فقهاء الدول محل الدراسة.

وقبل بيان تعريف الفقه العربي للسلطة المحلية نبدأ بإيراد تعريف الفقه الأوروبي لها وسنكتفي بالفقه الإنجليزي والفقه الفرنسي كأنموذجين لذلك.

---

(1) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، منشورات جامعة صنعاء، الطبعة الثانية 1986م – 1407هـ – ص 14.

فقد عرف بعض الفقهاء الإنجليز الحكم المحلي بأنه:" حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية"[1].

ويلاحظ على هذا التعريف أنه أبرز عنصر الانتخاب باعتباره يمثل ضمانة من ضمانات استقلال هذه الهيئات، كما أشار إلى بعض الخصائص الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية (الحكم المحلي)، وذلك من خلال تحديد طبيعة المسائل الإدارية والتنفيذية التي تضطلع بها الهيئات المحلية. كما أنه بين الوسائل القانونية التي من خلالها تمارس هذه الهيئات مهامها، وذلك بتخويلها سلطة إصدار القرارات واللوائح، إلا أنه يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يشر إلى عنصر الرقابة والذي يعد أحد أركان الإدارة المحلية.

أما الفقيه الفرنسي أندريه دي لوبادير Andre de Laubadere ، فقد عرف الحكم المحلي بأنه:" هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي". كما عرف هذا الفقيه الفرنسي أيضاً اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية، إذ عرفها بقوله:" أنها هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية، وتتمتع باستقلال ذاتي"[2].

وهذا التعريف جاء مقتضباً ومقصوراً على اللامركزية الإقليمية دون المرفقية، إلاّ أنه وضح طبيعة الاختصاصات التي تمارسها هذه الهيئات، كما أشار إلى ركن الاستقلال.

أما في الوطن العربي فقد اختلف الكثير من الفقهاء والشرّاح والباحثين العرب حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية، ولم يتفقوا على تعريف موحد إذ خلط البعض منهم بين

([1]) Local Government in Britain ,Central office Of Information,- London Quote No.R.F.P.2400 -, May 1952.P.5.

(2) Andre de laubadere: Traite de Droit Adminstratif Lib. Gen. de droit et de Jurisprudence. Paris Tome 1,9e edition, 1984,p.102.

مفهوم الإدارة المحلية ومفهوم اللامركزية الإدارية، وبين الإدارة المحلية الإقليمية والإدارة المرفقية، حيث عرف بعضهم الإدارة المحلية بأنها" توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة (السلطة المركزية) وبين هيئات محلية منتخبة وتمثل تمثيلاً صادقاً للسكان المحليين، ويكون لها سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية"(1). ويلاحظ على هذا التعريف أنه أبرز مجمل عناصر الإدارة المحلية، وركز على توزيع الاختصاص بين الحكومة وبين الهيئات المحلية المنتخبة من السكان المحليين، إذ اعتبر الانتخاب أسلوباً أساسياً لهيئات الإدارة المحلية، وأخضع الإدارة المحلية للرقابة المركزية في ظل الاستقلالية، إلا أنه لم يشر إلى تمتع الهيئات المحلية بالشخصية الاعتبارية على وجه التحديد.

وعرف البعض الآخر(2) اللامركزية الإدارية بأنها "الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من إقليم الدولة، مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال في إدارة مرافقها المحلية تحت رقابة السلطة المركزية" ويعتبر هذا التعريف قريباً من التعريف السابق حيث أنه ركز على أهم عناصر الإدارة المحلية وقد أعطى أهمية للاعتراف بالشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية وهو ما أغفله التعريف السابق، كما أشار إلى استقلال الهيئات المنتخبة في إدارة مرافقها المحلية، وتحت رقابة السلطة المركزية.

وعلى الرغم من اشتمال هذا التعريف على أغلب عناصر الإدارة المحلية، إلاّ أنه لم يشر إلى عنصر توزيع الوظيفة (الاختصاصات) بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية المنتخبة.

كما عرّف بعض الفقهاء الإدارة المحلية بأنها: " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، بحيث تمارس

---

(1) د. عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 19.

(2) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، عام 1987م، ص112.

هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[1]، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف الذي حدد بتعبير منظم ودقيق معظم عناصر الإدارة اللامركزيـــة، غير أنه أهمل عنصر الانتخاب.

ومن الباحثين من عرف الإدارة المحلية بأنها " أسلوب من أساليب العمـــل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة بين السلطة المركزية وبـــين هيئـــات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية"[2].

ويعد هذا التعريف أكثر دقة للإدارة المحلية، حيث بين أهم الشروط التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، إذ جاء مؤكداً على توزيع الاختصاصات بين الهيئـــات المركزيـــة والهيئات المحلية المنتخبة وهذا ما ذهب إليه الغالبية من الشرَّاح، وأكـــد علـــى انتخـــاب الهيئات المحلية لضمان الاستقلالية عن السلطة المركزية، بعكس بعض الشـــرَّاح الـــذين استبعدوا ضرورة انتخاب الهيئات المحلية، مكتفين في تعريفهم بذكر الاستقلال الذي يعد النتيجة المنطقية للشخصية الاعتبارية أو المعنوية كما يسميها البعض.

وهناك بعض الكتاب والباحثين جسدوا مفهوم الإدارة المحلية من خلال تعريفـــاتهم لها، إذ عرفها بعضهم بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكـــرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية، لغرض أن تتفـــرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة"[3].

---

(1) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي القاهرة . عـــام 1979م، ص 70. ويقترب من هذا التعريف تعريف الدكتور/ طعيمة الجرف، القـــانون الإداري، المبـــادئ العامـــة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية بالقاهرة، الطبعة الرابعة، 1978م ، ص 262.

(2) د. على محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكـــام القانون الإداري، منشورات جامعة بغداد مديرية دار الكتب للطباعة، بغداد 1993م، ص 121.

(3) د. عبد القادر الشيخلي: نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسســـة العربيـــة للدراســـات والنشر، عمان، 1983م، ص 11.

ويلاحظ أنّ هذا التعريف استهدف التحديد وتجنب الخلط بين الإدارة المحلية كمصطلح ونظام إداري، وبين ما يتشابه معه من مصطلحات وأنظمة إدارية أخرى، كما أنه ركز اهتمامه على غرض توزيع الاختصاصات والواجبات بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية، إلاّ أنه أغفل طبيعة الوحدة الإدارية ونطاق اختصاصاتها.

أما أهم تعريفات شُرّاح القانون الإداري اليمني للإدارة المحلية، فقد عرفها البعض بأنها تعني " توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية بما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانوناً"[1]. وهذا التعريف يكاد أن يخلط بين الإدارة المحلية والإدارة المصلحية أو المرفقية المحلية، ولم يتضمن أي إشارة إلى ما يميز نظام الإدارة المحلية، كما أن هذا التعريف يصدق في كل من النظامين المركزي أو اللامركزي.

وعرف البعض الأخر الإدارة المحلية " بأنها هيئات إقليمية أناط بها المشرع القيام بوظائف إدارية محددة تمارسها في النطاق الجغرافي المرسوم لها، مستقلة عن السلطة التنفيذية، وتحت رقابة السلطة المركزية"[2]. ويتضح من هذا التعريف أنه أعطى معنى أكثر وضوحاً للإدارة المحلية، وأبرز بعض عناصرها مثل توزيع الوظائف الإدارية، والأخذ في الاعتبار عند توزيعها بالاتجاه القائل بأسلوب التحديد الحصري لتلك الوظائف، كما تضمن الاعتراف باستقلال الإدارة المحلية في إدارة شؤونها تحت رقابة السلطات المركزية.

ومن خلال التعريفات الفقهية السابقة للسلطة المحلية، نجد أنها في جوهرها متقاربة إلى حد كبير، وإن تباينت في الألفاظ وفي بعض الجزئيات، وهذا يرجع إلى أن بعض الفقهاء عند وضعه تعريفاً للسلطة المحلية قد أخذ بالمفهوم الواسع لها، والبعض الآخر أخذ بالمفهوم الضيق. نظراً لاختلاف النظام السياسي والاقتصادي الذي تعتنقه كل دولة عن الأخرى.

---

(1) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 16.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 17 .

ومما تقدم يمكننا تعريف السلطة المحلية بأنها تعني " توزيع أعباء الوظيفة الإدارية للدولة بناءً على قانون بين الهيئات التنفيذية المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة على مستوى الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها وفقاً لمواردها المالية عن طريق المجالس المحلية وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية".

ونعتقد أن هذا التعريف يبرز الأسس والمقومات التي تنهض عليها السلطة المحلية، من حيث إناطة بعض الاختصاصات والمهام الإدارية للمجالس المحلية ذات الشخصية الاعتبارية المتمتعة بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون والتي تباشر مهامها واختصاصاتها بما يتفق وإمكانياتها المالية المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

المطلب الثاني

تمييز مصطلح السلطة المحلية عن غيره من المصطلحات المشابهة

تبين من خلال دراسة المطلب الأول عدم اتفاق فقهاء القانون والباحثين على معنى موحد لمصطلح السلطة المحلية "الإدارة المحلية" لوجود بعض المصطلحات التي تتشابه معها ولكنها تختلف عنها في المعنى والمضمون.

ولذلك فإن دراسة نظام السلطة المحلية يقتضي التمييز بينها وبين المصطلحات المشابهة لها، تجنباً للخلط بينها وبين ما يتشابه معها من مصطلحات.

إن نظام السلطة المحلية يتشابه مع نظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية، ونظام اللامركزية السياسية، ونظام الحكم المحلي، ونظام الحكم الذاتي، غير أن التشابه بينه وبين هذه النظم لا يعني عدم وجود اختلاف فيما بينها فنظام السلطة المحلية يختلف عن تلك النظم من حيث نطاق عدم التركيز والصلاحيات الممنوحة التي تتمتع بها، ومدى استقلالها وخضوعها للسلطة المركزية، ويرجع هذا الاختلاف إلى تباين النظم السياسية والاجتماعية، وإلى مدى الأهمية التي يمنحها المشرع لأحد عناصر النظام الذي يتبعه، كما يرجع إلى اختلاف ظروف

كل دولة على حدة، بحيث أن كل دولـة تأخـذ بالنظـام الـذي يتفـق مـع ظروفهـا الداخلية[1].

لذا ينبغي تمييز نظام السلطة المحليـة عـن الـنظم المشـابهة لـه، وهـو مـا سنتناوله في الفروع الآتية:

الفرع الأول: التمييز بين السلطة المحلية واللامركزية المصلحية.

الفرع الثاني: التمييز بين السلطة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري.

الفرع الثالث: التمييز بين السلطة المحلية واللامركزية السياسية.

الفرع الرابع: التمييز بين السلطة المحلية والحكم المحلي.

الفرع الخامس: التمييز بين السلطة المحلية والحكم الذاتي.

الفرع الأول

التمييز بين السلطة المحلية واللامركزية المصلحية

السلطة المحلية تعني من الناحية القانونية " اللامركزية الإدارية والمالية أو عـدم التركيز الإداري". فاللامركزية الإدارية أصـلاً تقـوم علـى أسـاس توزيـع المهـام والاختصاصات بين السلطة المركزية في العاصمة والسلطة المحلية في الوحدات الإدارية الإقليمية ذات الشخصية الاعتبارية. وفي ظل هذا النظام يقسم إقليم الدولة إلـى وحـدات إدارية إقليمية محددة ذات شخصية اعتبارية ويتولى إدارة كل وحدة مجلس محلي منتخب بشكل كلي أو جزئي، ويمارس اختصاصاته تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وتختلف السلطة المحلية أو اللامركزية الإدارية عـن اللامركزيـة المصـلحية أو المرفقية من حيث أن نظـام اللامركزيـة الإداريـة يقصـد بـه توزيـع الوظيفـة الإدارية على أساس إقليمي وتمـارس اختصاصـات الوظيفـة الإداريـة فـي إطـار إقليم معين.

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 43.

أما نظام اللامركزية " المصلحية أو المرفقية" فيقصد به توزيع الوظيفة الإدارية على أساس موضوعي. حيث يقوم على أساس إنشاء هيئات عامة مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس موضوعي، أو منح مرفق قومي الشخصية الاعتبارية والقدر المناسب من الاستقلال. وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى كل أقاليم الدولة أو على مستوى إقليم واحد أو عدة أقاليم وهي التي تعرف بالهيئات العامة[1].

ومع ذلك فإذا كان النظامان السابقان يعتبر كل منهما مظهراً لمشكلة واحدة تتصل بتوزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات مستقلة، إلا أنه لا يجوز الجمع بين الاصطلاحين كمترادفين، حيث يمكن أن تقوم اللامركزية الإدارية المصلحية في وحدات شاسعة لا تتوافر لسكان كل منها عناصر التجانس ووحدة الانتماء، في حين أنه يشترط لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية أن تضم كل وحدة من وحداتها الأساسية مجتمعاً متجانساً يجمع بين أفراده وحدة المصالح ووحدة الانتماء، كما أن الانتخاب لا يعتبر شرطاً لقيام اللامركزية الإدارية المصلحية بينما يعد شرطاً أساسياً في الإدارة المحلية[2].

بالإضافة إلى أنه يمكن التمييز بينهما على أساس أن الإدارة المحلية يظهر فيها الاعتماد على عنصر المكان بصفة رئيسية، بينما يكون عنصر الغرض هو أساس قيام اللامركزية الإدارية المصلحية، فإذا كانت اللامركزية الإدارية وفقاً للنطاق الجغرافي تتصف دائماً بالمحلية وهذه هي الصورة الأولى لها (الإدارة المحلية)، فإنها وفقاً للغرض من إنشائها تتصف دائماً بالتخصص الفني الذي لا يحجبه مدى اختصاصها الإقليمي وهذه هي الصورة الثانية لها (اللامركزية الإدارية المصلحية)، يضاف إلى ما تقدم أن الأشخاص المحلية تنشأ بتأثير عوامل سياسية أهمها انتشار الأفكار الديموقراطية ومبادئ الحرية السياسية التي تنادي بوجوب منح الجماعات حق حكم نفسها بنفسها، في حين أن

---

(1) د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بدون عام الطبعة، ص 297.

(2) د. خالد على سماره: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1984م، ص 38.

الأشخاص المرفقية أو المصلحية تنشأ لأسباب وعوامل فنية هي الرغبة في إدارة المرافق العامة بطريقة فنية سليمة تكفل تحقيق أوفر إنتاج ممكن بأقل تكاليف ممكنة، ولذلك فإن الأشخاص المحلية تتمتع بحقوق وحريات أوسع مدى من التي تتمتع بها الأشخاص المرفقية فيلاحظ مثلاً أن أعضاء المجالس المحلية أو معظمهم يختارون بطريق الانتخاب بواسطة سكان الإقليم أو المدينة بأنفسهم بينما يختار أعضاء الهيئات المرفقية – كقاعدة عامة– بطريق التعيين بواسطة السلطة المركزية، كما أن الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية أشد وأقوى على الأشخاص المرفقية من التي تمارس على الأشخاص المحلية[1].

الفرع الثاني

التمييز بين السلطة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري

يخلط البعض بين نظام اللامركزية الإدارية " السلطة المحلية " وبين نظام عدم التركيز الإداري رغم الاختلاف فيما بينهما، إذ كل منهما يختلف عن الآخر من عدة أوجه، فنظام عدم التركيز الإداري أو المركزية الوزارية هو في الأصل صورة من صور المركزية الإدارية، إذ يعتمد على أساس قيام الهيئات والأجهزة المركزية " الوزارات"– مثلاً– بتفويض بعض اختصاصاتها لفروعها في الأقاليم[2]، بغرض تخفيف العبء عن كاهل الهيئات والأجهزة المركزية[3] في العاصمة.

وفي ظل هذا النظام يكون توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة المركزية، أي بين ديوان عام الوزارة وفروعها في الأقاليم مثلاً، بحيث يكون للرئيس في المركز الحق في تفويض مرؤوسيه في الفروع بعض اختصاصاته لمباشرتها في إدارة الفروع نيابة

---

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 30 ومابعدها.

(2) د. علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 114.

(3) د. شاب توما منصور: القانون الإداري، دار العراق للطباعة بغداد، الطبعة الأولى 1980م، ص 85.

وأيضا د. على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى 2002م، ص110.

عنه في الحدود الممنوحة لهم بالتفويض[1]، كما يحق للرئيس إلغاء التفويض أو سحب تلك الاختصاصات من مرؤوسيه ليمارسها بنفسه أو الحد منها أو زيادتها أو تقييدها على النحو الذي يراه[2].

أما نظام السلطة المحلية فإنه يقوم على أساس نقل السلطات والاختصاصات الإدارية المركزية وفقاً للقانون إلى هيئات محلية منتخبة ممثلة بالمجلس المحلي المنتخب. بمعنى أن الهيئات المحلية تمارس تلك السلطات والاختصاصات أصالة بقوة القانون وليس نيابة عن السلطات المركزية، وباستقلالية عنها في الحدود التي ينص عليها القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم التركيز الإداري يمكن أن يكون أسلوباً إدارياً في ظل نظام اللامركزية الإقليمية إذا كانت المحافظات تتمتع بالإدارة المحلية دون الوحدات الإدارية الأدنى مستوى، ففي هذه الحالة يكون لنظام عدم التركيز مكانة مهمة بين المحافظات والوحدات الإدارية الأدنى مستوى التي تخضع لها، ففي ظل هذا النظام يمنح رؤساء هذه الوحدات بعض صلاحيات المحافظين من خلال التفويض وفقاً للقانون[3]، أما إذا كانت كل الوحدات الإدارية بمختلف مستوياتها قد توفرت فيها أسس ومقومات السلطة المحلية فلا مجال للأخذ بهذا الأسلوب فيما بين تلك المستويات الإدارية الإقليمية على أساس أن التفويض هو

---

(1) من أهم شروط التفويض أن يكون منصوصاً عليه في القانون وأن يكون التفويض جزئياً، على سبيل المثال (للمحافظ أن يخول بعض صلاحياته إلى رؤساء الوحدات الإدارية الأدنى مستوى، حيث لا يجوز هنا أن يكون

التفويض شاملاً لجميع اختصاصات الموظف المفوض، لأن التفويض المطلق يعني التخلي عن جميع الاختصاصات ونقل السلطة اللازمة لتنفيذها كلياً إلى الغير، وهذا أمر غير مشروع لمخالفته للمبادئ العامة للقانون) إلى جانب ذلك يتطلب أن يكون التفويض صريحاً ومحدداً بمعنى أنه لا يجوز افتراضه ضمناً. للمزيد يراجع.

د. علي محمد بدير وآخرون: مرجع سابق ص 418،115،114 وما بعدها.

(2) د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 298.

(3) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، طبعة 1979م، مرجع سابق، ص 87،58.

عبارة عن استثناء يرد على الأصل ولا يمكن للمفوض أن يفوض غيره[1]، كما أن الاختصاصات الممنوحة بموجب التفويض يمكن سحبها أو تقييدها أو إلغاؤها أو الحد منها، أو إلغاء التفويض ذاته بقرار إداري. أما توزيع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية في نظام السلطة المحلية فتمنح بقانون ولا يمكن الحد منها أو إلغاؤها أو سحبها إلا بقانون، وهذه هي أهم الفوارق بين نظام السلطة المحلية ونظام عدم التركيز.

الفرع الثالث

التمييز بين السلطة المحلية واللامركزية السياسية

للتفرقة بين نظام السلطة المحلية واللامركزية السياسية أهمية كبرى للاختلاف الواضح فيما بينهما.

فاللامركزية بصفة عامة تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً، واللامركزية على هذا الأساس قد تكون لامركزية إدارية أو لامركزية سياسية[2] ولما كنا قد تحدثنا عن اللامركزية الإدارية فإن الأمر يقتضي منا إبراز أهم جوانب اللامركزية السياسية.

فاللامركزية السياسية: عبارة عن مجموعة من الدويلات تضمها دولة اتحادية، وتتوزع فيها جميع مظاهر السيادة بين الدولة الاتحادية والدويلات، ومع ذلك لا توجد إلا شخصية دولية واحدة، هي شخصية الدولة الاتحادية، بحيث يكون لكل دويلة دستورها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون للدولة الاتحادية أيضاً دستورها

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 1410هـ - 1990م، ص 46.

(2) د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 298.

وأيضا: علي مهدي علي العلوي بارحمه: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية،مرجع سابق، ص70.

وحكومتها التي تمارس سلطاتها على أقاليم الدويلات المتحدة، وفي مواجهة جميع رعاياها في الولايات[1].

ولما كانت الدول تنقسم من حيث التكوين إلى دول بسيطة ودول مركبة، فإن الدول البسيطة تقوم على أساس وحدة الشعب والإقليم والسلطة السياسية، وتكون خاضعة لسلطة واحدة في مجالات التشريع والتنفيذ والقضاء بغض النظر عن التنظيم الإداري الذي تعتنقه، أي سواء أكان المركزية الإدارية أم اللامركزية الإدارية، فلا يتأثر التكوين السياسي للدولة بالتنظيم الإداري أياً كان نوعه[2].

أما الدولة المركبة، والتي تتمثل في دول الاتحاد المركزي، فهي تتكون من عدة دويلات أو ولايات مثل الولايات المتحدة وسويسرا وتتوزع فيها مظاهر السيادة – على عكس الدول البسيطة– بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات الأعضاء في الاتحاد، ومن ثم فإن هناك سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية للدولة الاتحادية كلها، وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية لكل ولاية من ولايات الدولة الاتحادية، ويطلق على هذا النظام الاتحادي نظام اللامركزية السياسية[3].

ومن الأهمية بمكان تحديد المعيار القانوني للتفريق بين طبيعة النظامين أو كما يسميها البعض الأسلوبين، فالسلطة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية ليست شرطاً تفرضه الوحدات الإدارية أو هيئاتها المحلية أو سكانها على السلطة المركزية في نطاق الدولة البسيطة، بل هي منحة من البرلمان منظمة بقانون وتسهم الهيئات المركزية في إعداده وفقاً لقواعد دستورية عامة تتوافق وسياسة الدولة الداخلية.

---

(1) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1999م، ص 249.

وأيضاً: أحمد الخطابي: نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مجلة الثوابت في إطار ندوة مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية صنعاء من 28– 29 مارس 1994م، ص 4.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1991م، ص 85.

(3) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر الجمهورية اليمنية– صنعاء، طبعة 1996م إعادة 1998م، ص 80.

أما نظام اللامركزية السياسية فإنه يعد شرطاً يفرضه نوع الاتحاد وطبيعته، وينعكس على دستور الدولة الاتحادية في نصوص أكثر تفصيلاً لتوزيع الوظائف على مستوى الشئون الداخلية أو الخارجية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الدول أو الولايات أو الإمارات الداخلة في الاتحاد.

ولذلك فإن السلطة المحلية تعني بالتحديد توزيع قانوني للوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية في الدولة البسيطة، وهي كذلك في نطاق الدولة المركبة، حيث تنظم العلاقات الإدارية بين الحكومات الداخلة في الاتحاد ووحداتها الإدارية التي تتكون منها، مثل المحافظات، المقاطعات، الأقاليم أو الكونتونات.

الفرع الرابع

التمييز بين السلطة المحلية والحكم المحلي

تباينت الآراء حول أسس التفرقة بين السلطة المحلية وبين الحكم المحلي والتي تستند إلى بعض الاعتبارات التاريخية، وقد استخدم البعض اصطلاح الحكم المحلي، ويقابلون بينه وبين اصطلاح السلطة المحلية.

واستخدم البعض مصطلح الحكم المحلي لمجرد الإيهام بضخامة الاختصاصات التي تمنحها السلطة المركزية للأجهزة المحلية، والتي تديرها ذاتياً وباستقلالية.

واصطلاح الحكم المحلي في واقع الأمر نشأ في بريطانيا، في ظروف تاريخية خاصة جعلت للهيئات الإقليمية اختصاصات أقوى من الاختصاصات التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية في فرنسا[1].

وقد كان البعض من الشرَّاح والباحثين يفرقون بين السلطة المحلية والحكم المحلي على أساس الفروقات بين الحكم المحلي في بريطانيا والإدارة المحلية في فرنسا[2]، إلاَّ أن تلك الآراء لم تكن علمية للتفريق على أساس الصلاحيات سواء أكانت اختصاصات

---

(1) د. ثروت بدوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 2002م ، ص 349.

(2) د. ظريف بطرس: الإدارة المحلية مفهومها وايكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977م ص 10.

محددة وتمارسها الهيئات المحلية في بريطانيا أم اختصاصات عامة تمارسها الهيئات المحلية في فرنسا، ومن ثم تم التخلي عن تلك الآراء وظهرت بعض الاتجاهات الفقهية للتفريق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن الحكم المحلي هو نتيجة للامركزية السياسية ولا يطبق إلاّ في إطار الدولة المركبة، وهو عبارة عن جملة الصلاحيات التي تتمتع بها الدول أو الإمارات أو الولايات أو الكونتونات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي والمنقولة لها من الحكومة الاتحادية[1].

وقد عرفنا أن اللامركزية السياسية تعد شرطاً من شروط قيام الاتحاد الفيدرالي وليست منحة من البرلمان المركزي، وإنما تنازل من الدول أو الولايات المتحدة عن بعض وظائفها السياسية للحكومة الاتحادية مع احتفاظها بالبعض الآخر منها، فماذا يمكن أن نسمي ذلك؟ هل يمكن تسميته حكماً محلياً؟ للإجابة على هذا التساؤل يرى بعض الفقهاء أن الحكم المحلي في الدول البسيطة يتحقق عندما يتم نقل بعض صلاحيات التشريع إلى المجالس المحلية، والتي من خلالها يمكنها إصدار قرارات تشريعية تسهم في صنع السياسات المحلية، ولذلك يرى أصحاب هذا الرأي أن الإدارة المحلية تنحصر في نطاق الوظيفة الإدارية[2].

وفي تقديرنا أن أهم نقطة يدور حولها الخلاف في هذا المجال هي السلطات السياسية للهيئات المحلية في الدولة البسيطة، والتي يربطها الكثير من الشُرَّاح بمنح تلك الهيئات إمكانية إصدار قرارات تشريعية لها قوة القانون في نطاقها الإقليمي. ومن الأهمية بمكان أن نعلم أن اللامركزية السياسية هي تقاسم الوظيفة السياسية بين الحكومة الاتحادية والحكومات المتحدة، وتنحصر غالباً في الشئون الداخلية وتتضمنها قواعد

(1) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 18.

(2) د. محمد العوجى: الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية، موسوعة الإدارة العامة والإصلاح الإداري، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الطبعة الأولى 1986م، ص 1004، 1005.

دستورية على سبيل الحصر[1]، بحيث لا تستطيع الحكومة الاتحادية أن تعدلها أو تلغيها بإراداتها المنفردة. ومع أن الوظيفة السياسية من أعمال السيادة، إلاّ أنه من الصعوبة بمكان فصل الوظيفة الإدارية (السلطة المحلية) عن الوظيفة السياسية (الحكم المحلي) وفقاً لما ذهب إليه بعض الشُرّاح على النحو الذي تحدثنا عنه سلفاً.

وبناءً على ما تقدم لا نجد هناك أي مبرر للتفرقة بين السلطة المحلية والحكم المحلي بحكم أن دراستهما تدخل في مجالات القانون الإداري، وللتفرقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية نجد أن الوظيفة السياسية تدخل في أعمال السيادة، وبذلك لا تخضع للرقابة القضائية[2] لما تكتسبه من أهمية بالغة في شئون الحكم، حيث تظل من اختصاصات الهيئات المركزية في الدولة.

على عكس ما ذهب إليه بعض الشُرّاح الذين يربطون اللامركزية السياسية فقط بإمكانية التشريع على المستوى المحلي، أو الذين يحصرونها في الدول المركبة، مع أن الحالة الأولى نجدها في الدول البسيطة وفي ظل نظام السلطة المحلية، ففي العراق والسودان وإيطاليا مثلاً تتمتع الهيئات المحلية بحق إصدار قرارات تشريعية في مناطق الحكم الذاتي فيها[3] وفي ظل الوحدة الوطنية والسياسية للدولة، ولذلك فإن الحكم المحلي يعبر عن السلطة المحلية ويمكن الأخذ به في الدولة المركبة والدولة البسيطة على حد

---

(1) عبد الكاظم نجم الخالدي: الحكم الذاتي وأبعاد تطبيقه في العراق، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، 1976م، ص 82.

(2) الوظيفة السيادية للدولة هي واسعة وغير محددة وهي مستثناة من الرقابة القضائية، كما أن الفقه الفرنسي حاول أن يحدد أربع قوائم أساسية اعتبرها أعمال سيادة وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء وهي:
- الأعمال التي تقوم بها الحكومة في علاقتها بالسلطة التشريعية .
- الأعمال التي تقوم بها الحكومة على مستوى العلاقات الخارجية.
- الأعمال التي تقوم بها الحكومة والخاصة بالحرب.
- الأعمال المتعلقة بالأمن الداخلي. للمزيد من الإطلاع يراجع الدكتور. سليمان الطماوى: القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مطبعة الحماس، الطبعة الثالثة 1961م، ص 30 وما بعدها.

(3) د. علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 189.
- د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 20.

سواء، ويعتمد ذلك على مدى الصلاحيات والمرونة في الاستقلالية التي يمنحها التشـــريع وفقاً للقناعة السياسية للهيئات المركزية، وهذه هي نقطة التباين في التطبيق بالرغم مـــن الوحدة الموضوعية للنظامين.

كما أن اختلاف التســمية بــين الســلطة المحليـــة والحكــم المحلـــي لا تعكـــس معطيات موضوعية عن طبيعة كل منهمـــا[1] أو طـــرق وأســـاليب تشـــكيل المجـــالس المحلية واختصاصاتها، بالإضـــافة إلـــى أن تلـــك التســـمية لا تعكـــس أي معطيـــات تحدد نوعاً معيناً للعلاقة بين الهيئات المركزيـــة والهيئـــات المحليـــة، ولا نجـــد فيهمـــا ما يشير إلى صلاحية إحداهما لنظـــام حكـــم معـــين، أو لدولـــة بســـيطة أو مركبـــة، متطورة أو نامية دون الأخرى، بينمـــا الفيصـــل لكـــل هـــذه الأمـــور هـــو التشـــريع المنشئ لهذا النظام ومدى توافر المقومات الأساسية للأخـــذ بـــه مـــن بلـــد إلـــى آخـــر وطبيعة النظام السياسي القائم.

ومن ناحية أخرى فإنـــه لا يمكـــن اعتبـــار الحكـــم المحلـــي مرحلـــة متطـــورة للامركزية الإقليمية، فكـــلا الاصـــطلاحين يعبـــران عـــن أســـلوب واحـــد، غيـــر أن تسمية الحكم المحلي هو أكثر عراقة وانتشـــاراً للدلالـــة علـــى اللامركزيـــة الإقليميـــة أو السلطة المحلية، والنظام المحلي الإنجليزي هو أول مـــن عـــرف هـــذا المصـــطلح. وهو السبَّاق في الأخذ به وتطبيقه من بين النظم المحلية العالمية.

الفرع الخامس

التمييز بين السلطة المحلية والحكم الذاتي

تباينت الآراء حول التفرقة بين السلطة المحلية والحكم الذاتي الذي يعد نموذجاً من نماذج اللامركزية الإقليمية فهو يقوم على الأسس نفسها التي يقوم عليها نظـــام الســـلطة المحلية[2].

---

(1) د. ظريف بطرس: الإدارة المحلية مفهومها وايكولوجيتها، مرجع سابق، ص 17.

(2) د. علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 191-192.

إذ يرى بعض الشُرَّاح أن الحكم الذاتي من النظم اللامركزية التي لا يمكن أن ترتقي إلى اللامركزية السياسية في الدولة المركبة، ولا تهبط إلى اللامركزية الإدارية، فهو صيغة من صيغ الحكم والإدارة، ويحتل مكانة وسطى بين نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول البسيطة قد تمنح إقليماً من أقاليمها – فضلاً عن الاستقلال الإداري– اختصاصاً تشريعياً، وحينئذ يجوز إطلاق اصطلاح الحكم المحلي أو الحكم الذاتي على هذا النظام، لأن الدولة وإن كانت بسيطة إلاً أنها تنتهي إلى نوع من اللامركزية السياسية بالنسبة إلى بعض الأقاليم لا جميعها[1].

وأبرز مثال على ذلك في الوطن العربي السودان والعراق، فالسودان خص إقليم الجنوب فضلاً عن الاستقلال الإداري بمجلس تشريعي، وذلك بمقتضى قانون الحكم الذاتي الصادر في 1972م، كما نشأ في العراق وضع شبيه بالوضع في السودان وذلك بمقتضى قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان الصادر في سنة 1974م.

وإذا كان من الجائز إطلاق تعبير(حكم ذاتي) على النظامين السابقين لدخول العنصر التشريعي في نطاق الاختصاص المحلي، فإن ذلك لا يعني أن كلاً من الدولتين المذكورتين قد تحولتا من دولتين بسيطتين إلى دولتين مركبتين تعتنقان نظام الاتحاد الفدرالي أو المركزي، إذ إن كلا القانونين المذكورين قد حرصا على التأكيد على وحدة الدولة السياسية، وعلى وحدة الأرض والشعب.

كما أن الحكومة المركزية تظل هي صاحبة الاختصاص الأصيل في جميع المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والاختصاصات الممنوحة لإقليمي الحكم الذاتي أقرب إلى الاختصاصات المحلية في المجال الإداري، وإن كانت تتجاوزها إلى أكثر من ذلك[2].

---

(1) على مهدي على العلوي با رحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 74.
(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 20.

إلى جانب ذلك فإن الكثير من الدول جمعت بين السلطة المحلية والحكم الذاتي وأكثرها نجاحاً إيطاليا الموزعة على تسعة عشر إقليماً منها أقاليم عدة متمتعة بالحكم الذاتي(1) لخصوصيتها أو لظروف خاصة كما هو كائن في العراق والسودان.

المطلب الثالث

الأسس التي تقوم عليها السلطة المحلية

يقوم نظام السلطة المحلية على أسس وقواعد خاصة به، ويتسم بخصائص تميزه عن غيره من النظم، بيد أن تطبيق هذا النظام يختلف من دولة إلى أخرى، نظراً لاختلاف النظام السياسي والاقتصادي الذي تعتنقه كل دولة والتي لا يمكن القول بوجوده ما لم تتوافر فيه الأسس التي يقوم عليها هذا النظام وتتمثل في: توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية المنتخبة واستقلال هذه الأخيرة، ورقابة السلطات المركزية على أعمال السلطات المحلية، ولغرض الإحاطة بهذه الأسس نتحدث عنها بشيء من الإيجاز في الفروع الآتية:

الفرع الأول

توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية

على الرغم من اختلاف الباحثين والشُرَّاح وعدم اتفاقهم على تعريف موحد لنظام السلطة المحلية كما أسلفنا، إلا أنهم متفقون على مقوماته وأسسه. ومن المقومات والأسس المتفق عليها لهذا النظام توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية المنتخبة، أو بمعنى آخر نقل قانوني

---

(1) من الأقاليم التي تتمتع بالحكم الذاتي. إقليم فال دواستا وإقليم صقلية، وإقليم سردينيا. للمزيد يراجع: عبد الكاظم نجم الخالدي: الحكم الذاتي وأبعاد تطبيقه في العراق، مرجع سابق، ص 116.

لبعض الاختصاصات الإدارية للسلطة المركزية في الدولة إلى السلطات المحلية المنتخبة لتمارسها وفقاً للقانون على المستوى المحلي، وهذا ما يسميه البعض بنقل الاختصاص[1].

وهذه الميزة في التنظيم الإداري للدولة يتم تحقيقها عن طريق نظام السلطة المحلية، فقد جاء هذا النظام تلبية للمصالح المحلية المتعددة وحاجتها الملحة في تسهيل المعاملات الإدارية، أو إشباع حاجاتها الضرورية والتي تحول السلطة المركزية دون تحقيقها، بالإضافة إلى أن هذا النظام جاء بهدف منح المواطنين قدراً من المشاركة الشعبية في إدارة شئونهم المحلية، وتخفيف العبء عن السلطات المركزية وحل الكثير من الإشكاليات التي كانت قائمة في ظل المركزية الإدارية.

والمصالح المحلية في الوحدات الإدارية هي عبارة عن مجموعة الحاجيات الاجتماعية والاقتصادية للسكان في إطار هذه الوحدة الإدارية أو تلك، ويمكن تقسيمها إلى احتياجات مادية واحتياجات روحية[2]، فالحاجات المادية هي تلك الضرورية لبقاء الإنسان، مثل الغذاء والماء والسكن. أما الحاجات الروحية فهي المتطلبات التي أصبحت ضرورية في حياة الإنسان، مثل متطلبات الثقافة والتنمية للقدرات الإنسانية في كسب العلم والمعرفة وغير ذلك. وتجتمع تلك المتطلبات مع غيرها لتشكل مصالح محلية، ويناط توفيرها والإشراف على إداراتها إلى السلطات المحلية التي بإمكانها الاضطلاع بتلك المهمة وفق إمكانياتها الذاتية ومواردها المتاحة محلياً.

وتحقيق المصلحة المحلية ينعكس بشكل عام على المصلحة الوطنية، إذ تعود بالنفع على السكان في إقليم الدولة عموماً، وإن كانت بصورة مباشرة تعود بالنفع على سكان كل وحدة إدارية على حدة. والحقيقة أنه ليس هناك معيار ثابت يفرق بين المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية[3]، وفي تقديري أن المصلحة المحلية والمصلحة الوطنية

---

(1) د. أنور أحمد رسلان: الأسس الدستورية للإدارة المحلية في بعض البلاد العربية، مجلة القانون والاقتصاد- العدد الثاني يونيه 1978م، ص 403.

(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص45.

(3) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص49.

تندرجان تحت مفهوم المصلحة العامة. ويرتبط تحقيق المصلحة العامة بإنشاء جملة من المرافق والمنشآت المختلفة موزعة على قطاعات خدمية وأخرى إنتاجية تدخل بعضها في ملكية السلطات المحلية وبعضها في ملكية السلطات المركزية، وبالرغم من هذا التقسيم الوظيفي إلاّ أنّ أهدافها مشتركة وتعود جميعها بالنفع على المواطنين عموماً.

ومن أهم الأهداف للأخذ بنظام السلطة المحلية إنشاء وإدارة المصالح المحلية ومرافقها العامة، وهي تدخل تحت مسئوليتها المالية والإدارية، والمشرع وحده هو الذي يحدد مقدار وحجم المرافق والمصالح المحلية ونوعيتها والخدمات التي تقدمها للمواطنين، وتعمل على تحقيقها السلطات المحلية في الوحدات الإدارية، مع بقاء المرافق القومية- مثل الدفاع والأمن والقضاء- تحت مسئولية وإدارة السلطات المركزية[1].

والملاحظ أن تحديد طبيعة هذه المصالح والمرافق يختلف من دولة إلى أخرى، فقد تصنف مرافق معينة في دولة ما بأنها مرافق محلية، بينما في دولة أخرى تصنف بأنها مرافق قومية، وقد يحصل ذلك في إطار الدولة ذاتها في مراحل مختلفة من تطورها، بينما توجد مرافق قومية تظل أكثر ثباتاً من غيرها في أغلب الدول مثل الدفاع والأمن والقضاء، حيث تبقى إدارتها من مسئولية السلطة المركزية، ولذلك لا يوجد معيار محدد ودقيق وثابت لتحديد طبيعة المرافق والخدمات المحلية لتمييزها عن المرافق المركزية، إذ يظل موضوع هذا التحديد متروكاً للمشرع يقرره في ضوء الظروف والعوامل المحيطة بالوحدات الإدارية ومدى توفر الإمكانيات والخبرات المحلية[2].

ومن خلال دراسة توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية المنتخبة بوصفها من مقومات نظام السلطة المحلية ينبغي الإشارة إلى أن السلطات المحلية في ظل هذا النظام تمارس اختصاصاتها وفقاً لأسلوب معين يحدده القانون، وتتعدد أساليب تحديد هذه الاختصاصات على النحو الآتي:

---

(1) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية الجزء الأول، 1977م، ص254.

(2) علي مهدي علي العلوي بارحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص77.

الأسلوب الأول: الاختصاص المحلي العام:

تنظم تشريعات بعض الدول اختصاصات عامة للسلطات المحلية لإدارة شئون وحداتها الإدارية، وهذا الأسلوب متبع في نظام الإدارة المحلية الفرنسية[1].

فالسلطات المحلية تمارس على جميع مستوياتها كافة الاختصاصات الممنوحة لها بحسب القانون وبصورة موحدة، حيث أن أغلبية الأقاليم الفرنسية تمارس اختصاصاتها بصورة موحدة، وكذا في المحافظات، والبلديات. وربما ارتبط ذلك بوحدة البناء الاقتصادي والتنظيمي والإداري للمرافق المحلية ووحدة المصالح المحلية، بيد أن المشرع الفرنسي استثنى من هذه الخطوات الموحدة عدداً من المدن الفرنسية ومنحها وضعاً قانونياً خاصاً، ولا سيما في إدارة شئونها المحلية مثل مدينة باريس ومرسيليا[2]، ومن إيجابيات هذا الأسلوب إعطاء الثقة للسلطات المحلية بما يؤدي إلى تشجيع المبادرات المحلية في تعزيز قدرتها على تنفيذ المهام المحلية مهما بلغت جسامتها.

إلاَّ أنَّ هذا الأسلوب لا يخلو من بعض السلبيات التي قد تحدث في حالة التجاوز والتداخل في تأدية المهام والاختصاصات بين السلطات المحلية والسلطات المركزية، كما هو الحال في قانون السلطة المحلية اليمني رقم 4 لسنة 2000م[3].

الأسلوب الثاني: الاختصاص المحلي المحدد:

يتولى القانون المنظم للسلطة المحلية تحديد الاختصاصات التي يفترض أن تقوم بها السلطات المحلية في الوحدات الإدارية، إلى جانب تحديد اختصاصات السلطة المحلية في كل وحدة إدارية بما يتناسب مع ظروفها، ولاسيما تلك التي تتميز بها عن الأخرى. ويحظر القانون على أية سلطة محلية القيام بمهام لا تندرج ضمن الاختصاصات الممنوحة لها.

---

(1) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 255.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة، ندوة مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية، منشورات مجلة الثوابت، صنعاء العدد 28-29 مارس 1994م ، ص 23.

(3) سنأتي على ذكر تفاصيل ذلك في إطار حديثنا عن اختصاصات السلطة المحلية في اليمن.

وهذا الأسلوب متبع في نظام الحكم المحلي الإنجليزي[1]، وهو يتجاوز سلبية التداخل في الاختصاصات بين السلطات المحلية والسلطات المركزية، إلا أنه يقيد حرية السلطات المحلية في ممارسة أي مهام محلية تستدعي الضرورة القيام بها.

الأسلوب الثالث: الاختصاص المزدوج:

يجمع هذا الأسلوب بين الأسلوب المحدد والأسلوب العام في تحديد اختصاصات السلطات المحلية، حيث أن القانون وفقاً لهذا الأسلوب يحدد اختصاصات عامة لجميع السلطات المحلية في الوحدات الإدارية ثم يحدد اختصاصات لكل سلطة محلية على حدة وفقاً لخصوصيتها. وبذلك يتلافى سلبيات الأسلوبين السابقين، ويأخذ بإيجابياتهما وهذا الأسلوب متبع في الولايات المتحدة الأمريكية.

الأسلوب الرابع: الاختصاص التعاقدي:

بمقتضى هذا الأسلوب تنقل الاختصاصات من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية بمقتضى عقد عمل محدد، بحيث يترتب على الطرف المخل بشروط العقد المسئولية التعاقدية، وهذا الأسلوب متبع في كولومبيا، وهو يحقق نتائج إيجابية كبيرة[2].

ومما سبق يتضح أن لكل أسلوب من الأساليب التي سبق الإشارة إليها بشأن تحديد اختصاصات السلطات المحلية مميزاته وعيوبه، وكل منها يتطلب تطبيقه توافر جملة من الظروف والخصائص في السلطات المحلية ووحداتها الإدارية، بالإضافة إلى أن طبيعة النظام السياسي لكل دولة على حدة يفرض عليها الأخذ بأسلوب دون آخر.

---

(1) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 255.

(2) د. كمال نور الله: اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول، سنة 1977م، ص 89.

الفرع الثاني

استقلال الوحدات الإدارية

يعد استقلال الوحدات الإدارية من أهم أسس نظام السلطة المحلية وذلك تمشياً مع ما قرره المشرع الدستوري والقانوني من توزيع للاختصاصات بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، فقد أصبح من الضروري أن تتمتع السلطات المحلية بقدرٍ محددٍ من الاستقلالية، إذ يمثل مبدأ الاستقلال أحد أركان نظام السلطة المحلية، فهو يمنح السلطات المحلية سلطة تقديرية بعيدة عن تدخل السلطات المركزية في التأثير على إرادتها، الأمر الذي يحتم على السلطة المركزية احترام هذا الاستقلال وعدم المساس به، غير أن الاستقلال النظري للسلطات المحلية يظل عديم الفائدة إذا لم يدعم بالوسائل القانونية المرتبطة بطبيعة النشاط المحلي التي تمثل أسساً ذاتية تجاه التدخل المركزي من ناحية، وتقنع السكان المحليين بنظام السلطة المحلية ومدى تحقيقه لمصالحهم المحلية من ناحية أخرى: وتتمثل أهم الضمانات الأساسية لمبدأ استقلال السلطة المحلية والتي تعد نتائج مهمة لهذا المبدأ بالآتي:

أولاً: منح الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية(1):

إن نظام اللامركزية الإقليمية يقوم على تعدد الأشخاص الاعتبارية العامة، إلى جانب شخص السلطة المركزية(2). فالشخصية الاعتبارية تعد حجر الأساس في قيام السلطة المحلية، ويعتبرها بعض الشُرّاح ركناً من أركان السلطة المحلية يقوم إلى جانب

---

(1) القانون المدني اليمني يسميها الشخصية الاعتبارية في المادة 89 من القانون رقم 9 لعام 1992م، وهناك من يسميها الشخص القانوني أو الاعتباري أو الشخصية الحكمية أو القضائية أو المدنية أو الاصطناعية أو التصورية أو الأدبية، للمزيد من التفاصيل يراجع:

غازي فيصل مهدي: الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون جامعة بغداد 1985م، ص 45.

(2) د. دائل محمد اسماعيل المخلافي: اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة، مرجع سابق، ص8.

ركني الرقابة عند البعض[1]، وتشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب عند البعض الآخر[2]. وقد عُرفت الشخصية الاعتبارية بأنها (مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد فتصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وينظر إليها ككتلة مجردة عن الأشخاص الآدميين، أو عن العناصر المالية المكونة لها)[3].

ومن أهم مميزات نظام اللامركزية الإقليمية أن القانون يقرر في ظله تعدد الأشخاص الاعتبارية إلى جانب شخص السلطة المركزية، وهذا يمكن الوحدات الإدارية المستقلة مالياً وإدارياً من اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، إذ بدون منح الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية تظل هذه الوحدات مجرد فروع تدار من قبل ممثلي السلطات المركزية في العاصمة والمحافظات، الأمر الذي يؤدي إلى جعلها تابعة في نشاطها للسلطات المركزية.

والشخصية الاعتبارية لا تكتسب إلا بقانون، ويمكن أن تمنح لأي وحدة منظمة إدارياً، بحيث تكون لها ذمة مالية مستقلة، كما تستطيع أن تقف أمام القضاء بصفتها المدعي أو المدعى عليه.

والأشخاص الاعتبارية متعددة ونحن هنا بصدد الشخص الاعتباري المتمثل بالوحدات الإقليمية، أي الشخصية الاعتبارية الإقليمية التي تقوم أساساً على عنصرين:

---

(1) د. حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، "دراسة مقارنة " المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1403هـ - 1983م، ص 25.

(2) د. ماجد راغب الحلو: الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق، مطبعة جامعة الإسكندرية، العدد الأول، السنة السابعة عشرة، سنة 1975م، ص 7.

(3) د. ربيع أنور فتح الباب: الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية – القاهرة، الطبعة الأولى، 1993م، ص 86، 87، د. علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص82.

عنصر شخصي: وهو ما يتعلق بالسكان المقيمين في إقليم محدد، أو مدينة أو منطقة معينة.

وعنصر مادي: وهو الإقليم أو المدينة أو المنطقة أي المكان الجغرافي، ويرتبط هذا النوع بتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية بمستويات مختلفة. ويرجع تحديد درجاتها وعدد سكانها والعلاقة فيما بينها رأسياً وأفقياً إلى سياسة الدولة ونوع النظام السياسي فيها[1]، وتنظم كل تلك الأمور بنصوص دستورية ونصوص قانونية تكون أكثر تفصيلاً، فبعض التشريعات تتجه إلى الأخذ بنظام المساواة بين حقوق والتزامات الوحدات الإدارية بحيث لا تخضع الوحدة الإدارية الأدنى للوحدة الإدارية الأعلى، ولا تباشر هذه الأخيرة عليها أية رقابة إدارية ولا يكون لها أي سلطة إشرافية عليها، كما هو الحال في التشريع الانجليزي[2]، بينما تتجه البعض من التشريعات إلى الأخذ بنظام التسلسل الهرمي من حيث الإشراف والرقابة بين الوحدات الإدارية، أي خضوع الوحدات الإدارية الأدنى للوحدات الإدارية في المستوى الأعلى، وهذا ما ذهب إليه التشريع الفرنسي وأكثر التشريعات العربية.

ويرتبط تقسيم إقليم أية دولة إلى وحدات إدارية باعتبارات معينة، ولكن العنصر الأساسي لهذا التقسيم هو المصالح المحلية ومدى حجمها وكثافة السكان في الأقاليم المحلية، إضافة إلى اعتبارات أخرى منها سياسية واقتصادية وبيئية[3] في مساحة محددة تعد أطرافها حدوداً إدارية داخلية بين الوحدات الإدارية.

وفضلاً عن ذلك فإن الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية لا تضمن لها الاستقلالية في مواجهة السلطة المركزية فحسب، بل تضمن لها شخصيتها وكيانها الذاتي تجاه الوحدات الإدارية الأخرى من ناحية، وتميزها عن الشخصية الاعتبارية المصلحية

---

(1) طاهر مرسي عطية: الوحدات الإدارية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول، القاهرة 1977م، ص303.

(2) طاهر مرسي عطية: الوحدات الإدارية، مرجع سابق، ص 303.

(3) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 304.

وأيضاً: توفيق حسن فرج: المدخل للعلوم القانونية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية 1981م، ص 716.

المحلية منها والقومية من ناحية أخرى. إلى جانب أن منح الوحدات الإدارية هذه الشخصية يكفل لها صفة الديمومة والاستمرار بعيداً عن الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلونها، ونشير إلى أن هناك اتجاهاً لبعض المشرعين بمنح الشخصية الاعتبارية للهيئات المنتخبة مثل المجالس المحلية على مستوى الوحدات الإدارية، ومثال ذلك ما نصت عليه بعض القوانين العربية[1]، وهذا اتجاه غير موفق وغير صائب، ذلك أن المجالس المحلية في تغيير وتبديل وعدم ثبات على عكس الوحدات الإدارية، كما أن المجالس المحلية ما هي إلا هيئات تعبر عن إرادة الوحدات الإدارية ككيان سكاني وإقليمي، وهذا الكيان هو الذي يتمتع بالشخصية الاعتبارية التي تترتب عليها آثار عدة من أهمها:

أ- أنه كيان إقليمي إداري مستقل تمارس عليه الهيئات المحلية اختصاصاتها وأنشطتها المختلفة باسم هذا الكيان ولحسابه.

ب- تمتعه بالذمة المالية المستقلة عن ذمة الدولة.

ج- تمتعه بأهلية التصرف والحيازة والانتفاع والتقاضي، كمدع أو مدعى عليه.

د- تمتعه بحق التعبير عن الإرادة من خلال المجالس المحلية.

ثانياً: انتخاب المجالس المحلية:

لا يكفي استقلال الوحدات الإدارية، بل ينبغي لقيام نظام السلطة المحلية بالمعنى المطلوب أن توجد هيئات محلية منتخبة تتولى إدارة المصالح المحلية في الوحدات الإدارية[2]. فالانتخاب ركن أساسي من أركان السلطة المحلية أو اللامركزية الإقليمية، بمعنى أنها لا تقوم بدون تحقيقه، إذ يقرر القانون أن الانتخاب هو الذي يفرق بين اللامركزية واللاوزارية " عدم التركيز الإداري"[3]،

---

(1) د. شاهر علي سليمان: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية، دار مجد لاوى، عمان 1987م الطبعة الأولى، ص 44-45 وما بعدها.

(2) د. شاهر علي سليمان: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية، مرجع سابق، ص 45.

(3) د. رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1998م ، ص 177.

ولذلك فالمجالس المحلية يتوجب أن تكون منتخبة، أي أن يكون تشكيلها عن طريق الانتخاب وفقاً لقانون الانتخابات الخاص بذلك.

غير أن ذلك لم يكن محل إجماع فقهاء وشُراح القانون، فقد اختلفوا حول كيفية إنشاء المجالس المحلية في ظل نظام السلطة المحلية. فمنهم من قال بالانتخاب، ومنهم من قال بالتعيين، ومنهم من قال بالخلط بين التعيين وبين الانتخاب، الأمر الذي يستدعي منا توضيح هذه الآراء المتباينة من خلال بيان الحجج والدوافع والأسباب التي قامت عليها، وذلك على النحو التالي:

1- القائلون بالانتخاب:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن شرط الانتخاب يقوم على عدة اعتبارات سياسية، واجتماعية، واعتبارات أخرى، ومن أهم تلك الاعتبارات مايلي:

- إن تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية في إدارة شئون الحكم لن يتأتى إلا من خلال إشراك ممثلي السكان المحليين في مجالس محلية منتخبة.
- انتخاب الهيئات المحلية يعد معياراً للتفرقة بين السلطة المحلية وعدم التركيز الإداري، حيث تنحصر مهمة المجالس المحلية في ظل عدم التركيز على تنفيذ قرارات السلطات المحلية، أو بمعنى آخر لا تعدو أكثر من أن تكون ممثلة لها على المستوى المحلي.
- يؤدي الانتخاب إلى اختيار أعضاء في المجالس المحلية يكونون أكثر قرباً ودراية بمعاناة السكان المحليين واحتياجاتهم، كما أن عضويتهم بإرادة شعبية تكسبهم ثقة السكان لما من شأنه خلق وازع الحرص والاهتمام بالمصالح المحلية لديهم .
- إن الانتخاب يعد ضرورةً رئيسية لاستقلال السلطات المحلية في مواجهة السلطات المركزية ومنع تدخلها أو تجاوز حدود الرقابة.

- انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعد الطريق السائد في نظم السلطة المحلية الأكثر انتشاراً وشيوعاً وعراقة في العالم[1].

ولذا يعتبر الانتخاب عند الكثير من الفقهاء والشُرّاح من أهم أسس ومقومات نظام السلطة المحلية[2] على أن يكون الانتخاب مباشراً وحراً وبالاقتراع السري[3]، وهو أمر نراه في غاية الأهمية لنظام السلطة المحلية في الدول العربية.

2- القائلون بالتعيين:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن مبدأ الانتخاب للمجالس المحلية ليس شرطاً ضرورياً لتحقيق نظام اللامركزية الإقليمية، وإنما الشرط البديل هو الاستقلالية للهيئات المحلية عن السلطات المركزية[4]، وليس هناك أي مانع من تحقيق نظام اللامركزية الإقليمية من خلال تعيين أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية[5].

ولجأ أصحاب هذا الاتجاه إلى تلك البدائل، نظراً للمخاوف التي يثيرونها من انتخابات المجالس المحلية[6] كونهم يعدونها تهديداً للوحدة السياسية للدولة، وإمكانية تحويل اللامركزية الإدارية إلى استقلال سياسي للوحدات الإدارية. ويغالي أنصار هذا الاتجاه فيرونه أنه لو أخذ بعين الاعتبار شرط الانتخاب فإنه يمكن عن طريقه تحويل دولة بسيطة إلى دويلات صغيرة أو دولة مركبة، ويضيف أصحاب هذا الاتجاه أن مبدأ الانتخاب قد يأتي بعناصر غير صالحة لعضوية المجالس المحلية، ولا خبرة لهم بممارسة المهام المنوطة بها، لاسيما في الدول النامية حديثة التجربة بهذا النظام لتدني الوعي السياسي للناخبين.

---

(1) على مهدي على العلوي بارحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 83.

(2) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، طبعة 1979م، مرجع سابق، ص70.

(3) د. محمود عاطف البناء: الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى 1988م، ص 313.

(4) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 28.

(5) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 28.

(6) د. شاهر علي سليمان: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية، مرجع سابق، ص 51،120،121.

ونرى أنَّ هذا الاتجاه ليس له تبرير فليس هناك تجربة واحدة قامت عليه، وإذا تمعنا في تجربة الدول التي تأخذ بمبدأ انتخاب المجالس المحلية والتي وصلت إلى حد منح بعض أقاليمها حق الحكم الذاتي[1] نجد أنه لم يؤدِ ذلك إلى تهديد وحدتها الوطنية بل زادها قوة وتماسكاً.

كما أنَّ أصحاب هذا الاتجاه وقفوا عاجزين عن تقديم مبررات منطقية تؤيد رأيهم لسبب واحد، وهو أن ناخبي المجالس المحلية هم أنفسهم ناخبو المجالس البرلمانية التي تمارس السلطة التشريعية، فكيف يُحرمون من انتخاب ممثليهم في هيئات أقل أهمية. ولو افترضنا أنه تم اختيار بعض الأعضاء من غير ذوي الكفاءة في عضوية المجالس المحلية فإنه من خلال دورهم يمكن للمواطنين أنفسهم تقييم نشاط الأعضاء عديمي الكفاءة، وبالتالي لن يحصلوا على ثقة الناخبين في الدورة اللاحقة، فكفاءة أو عدم كفاءة أي عضو من أعضاء المجالس المحلية يرتبط برأي شعبي لدى الناخبين أنفسهم، وهذا الرأي يتطور تدريجياً بزيادة الوعي السياسي لدى الناخبين من خلال إدراكهم لمصالحهم المحلية، فضلاً عن أن تلك الظاهرة سوف تختفي تدريجياً، ونرى أن تلك المبررات التي أوردها هذا الاتجاه مبالغ فيها، وكان الأفضل لأصحابها المناداة بالتشكيل المزدوج (الانتخاب والتعيين). لاسيما في المراحل الأولى للأخذ بهذا النظام.

3- القائلون بالخلط بين الانتخاب والتعيين:

يرى أنصار هذا الاتجاه – وهو الأقرب إلى الصواب- أن يظل مبدأ انتخاب أعضاء المجالس المحلية شرطاً أساسياً، إلاّ أنه من الأهمية بمكان، تطعيم المجالس المنتخبة عن طريق التعيين بعناصر ذات خبرات متخصصة في العمل الإداري على النطاق المحلي بشرط أن لا يشكلوا الأغلبية، وهذا الاتجاه يؤكد على ضرورة توفير

---

(1) د. عبد الكاظم نجم الخالدي: الحكم الذاتي وأبعاد تطبيقه في العراق، مرجع سابق، ص 82.

الضمانات القانونية للأعضاء المعينين بالدرجة نفسها التي يضمنها القانون للأعضاء المنتخبين[1].

ثالثاً: الاستقلال المالي:

ترتبط الموارد المالية المحلية بتنظيم مالي محلي، يحدد طرق الإيرادات والمصروفات المحلية، تحت إدارة الهيئات المحلية، ووفقاً لبرامج التنمية المحلية، ويمكن أن يطلق عليه الاستقلال المالي، حيث لا يقتصر دوره على مساندة الاستقلال الإداري، بل يسهم أيضاً في دعم وترسيخ أركان السلطة المحلية وتأصيل مفاهيمها من خلال تأكيد المسئولية المالية لأهالي الوحدات الإدارية، نظراً لارتباط عنصر التكليف بأداء الضرائب، بحيث يكون لهم رأي في أوجه الإنفاق للموارد المالية المحلية ويكتسب النظام بذلك ثقة أكبر.

كما أن الاستقلال الإداري لا يقوم على وجود الشخصية المعنوية والهيئات المحلية المنتخبة فحسب، بل بتوافر الاستقلال المالي الذي تعتبر الموارد المالية المحلية من أهم ركائزه. وليس المطلوب من الموارد المالية الذاتية تغطية متطلبات التنمية المحلية كلها بل يجب أن تقوم إلى جانب الموارد الذاتية إعانات من الموازنة العامة للدولة لاعتبارات عديدة من أهمها[2]:

أ- خلق توازن في الموازنات المحلية بين المصروفات والإيرادات.

ب- الحد من تفاوت مستوى الخدمات المحلية من وحدة إدارية إلى أخرى.

ج- الحد من ارتفاع قيمة الضرائب والرسوم المحلية.

د- إن تنفيذ وإدارة وتمويل المشروعات المحلية هو في الأصل من مهام الدولة، ولكن عند توزيع الوظيفة الإدارية وفقاً لنظام السلطة المحلية

---

(1) د. فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول يناير 1966م، ص 47 وما بعدها.

(2) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية القاهرة، طبعة 1984م، ص 29 وما بعدها.

أصبح من اختصاصات الهيئات المحلية، لذلك لا بد من تحديد إعانات سنوية لمواجهة تلك الأغراض في الميزانية العامة للدولة وبشكل سنوي. وفي تقديرنا أن تلك القاعدة يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار، إذ أنه من الضروري تقديم الدعم للمحليات وفقاً لخططها المحلية من قبل الحكومة المركزية، وذلك نظراً لعدم قدرة الموارد المالية الذاتية لبعض الوحدات الإدارية على الوفاء بكل الالتزامات المحلية(1)، الأمر الذي يتطلب التفكير في إيجاد مصادر أخرى لتجاوز الاختناقات المالية، ولاسيما في الدول المحدودة الدخل، وذلك عن طريق تحديد نسب أكبر من الضرائب التي تذهب إلى خزينة الدولة المركزية.

وتتوزع الموارد المالية المحلية على مصدرين أحدهما ذاتي والآخر خارجي.

*** المصادر الذاتية المحلية:**

أ- نسبة من الضرائب المباشرة على الأرباح التجارية في القطاع العام والخاص والمهن الحرة والحرف المختلفة.

ب- أرباح المشروعات والمرافق المحلية ومؤسسات المياه والكهرباء وقيمة تذاكر زيارات المتاحف وإيرادات الحدائق وما في حكمها.

ج- الوفورات المالية من الموازنات المحلية.

د- الرسوم المحلية على الأسواق ومقابل التراخيص للمحلات التجارية والخدماتية والمطاعم والملاهي وما في حكمها.

ه- المساهمات والدعم العيني أو النقدي للمشاريع المحلية.

---

(1) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص263.
- د. شاهر علي سليمان: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية، مرجع سابق، ص 147.
- د. محمد حلمي مراد: قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية، مطبعة النهضة مصر، 1962م، ص 36 وما بعدها.

*** المصادر الخارجية (المركزية):**

أ- الدعم أو الإعانات المركزية من الميزانية العامة للدولة.

ب- الإعانات والهيئات الوطنية.

ج- الهيئات الخارجية.

د- القروض.

تلك هي أهم مصادر الموارد المالية المحلية في نظام السلطة المحلية، ولكن المصادر الذاتية لها أهمية بالغة ومن الضروري الاهتمام بها وتطويرها لضمان الاستقلال المالي والاستقلال الإداري على المستوى المحلي، لاسيما أن المصادر الخارجية غير ثابتة باستثناء الإعانات الحكومة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن تقديم المقترحات والمشاريع والخطط تتم مع بداية كل سنة مالية جديدة بما يتناسب مع حجم الموارد المالية الذاتية، ووفقاً لذلك يتم جبايتها تحت إشراف الهيئات المحلية، ويتم تنظيم النفقات المحلية عبر الموازنات المحلية التي يتم إعدادها وفق النظام المالي الموحد الساري في البلد بهدف مراقبة مدى تحصيل الإيرادات وأوجه النفقات المحلية.

الفرع الثالث

رقابة السلطة المركزية على السلطة المحلية

تمثل الرقابة المركزية على السلطة المحلية أحد أهم أسس وأركان نظام السلطة المحلية، إضافة إلى الأركان والأسس التي أشرنا إليها سلفاً.

فاستقلال الهيئات المحلية ووحداتها الإدارية إدارياً ومالياً هو استقلال نسبي، إذ لا تتمتع المؤسسات القانونية لنظام السلطة المحلية بمطلق الحرية في ممارسة نشاطها المحلي، كما أن ذلك الاستقلال لا يعني في حد ذاته أكثر من خطوة سياسية لخلق تكامل اقتصادي وإداري بين السكان وهيئات الدولة المختلفة

---

(1) علي مهدي علي العلوي بارحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق ، ص 86.

الدستورية والإدارية، ومنح الثقة للسكان في تحملهم مسئولية المشاركة في تعزيز تلك المؤسسات وتوسيع نشاطاتها ومد جذورها بعمق في حياة السكان المحليين. ولذلك فإن الغاية من الرقابة المركزية على الهيئات المحلية هي ضمان تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة(1).

وتصنف مصادر الرقابة المركزية إلى ثلاثة أنواع، رقابة سياسية ويباشرها البرلمان، ورقابة قضائية وتتمثل برقابة المحاكم، ورقابة إدارية ومصدرها السلطة التنفيذية وهي أكثر أنواع الرقابة فعالية ومباشرة على الهيئات المحلية.

ونظراً لما تقوم به السلطة التنفيذية من دور مباشر في رقابتها الإدارية على الهيئات المحلية، ينبغي أن نعرض لأسس وأهداف الرقابة الإدارية، ومجالات رقابة الإدارة المركزية على الهيئات المحلية وذلك على النحو الآتي:

أولاً: أسس وأهداف الرقابة الإدارية:

تكتسب الرقابة الإدارية المركزية أهمية بالغة من خلال الأسس والأهداف التي تقوم عليها والتي تتلخص في الآتي(2):

أ- يعتبر التشريع الذي ينظم السلطة المحلية الأساس القانوني للرقابة المركزية، فهو يبين حدودها، بالإضافة إلى قوانين أخرى ترتبط بنظام الإدارة المحلية مثل القوانين المالية.

ب- تعزيز الصلة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية .

ج- بما أن المصالح المحلية جزء من المصلحة الوطنية التي تسعى الدولة بكل هيئاتها من أجل تحقيقها وحمايتها، يتعين على الهيئات المركزية مراعاة ذلك من خلال الرقابة المستمرة في حدود القانون.

---

(1) علي مهدي علي العلوي بارحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق ، ص 87.

(2) د. محمد عبد الله العربي: مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول، إبريل 1976م، ص 86 وما بعدها.

د- نظراً لتفاوت الوحدات الإدارية من حيث المساحة والكثافة السكانية والموارد المالية الذاتية، فإنه يتعين على الهيئات المركزية فرض رقابتها لتحقيق عدالة توزيع الإعانات المركزية بين الوحدات الإدارية.

هـ- يجب القيام بالمراجعة الدورية للتأكد من مدى تطبيق القوانين والأنظمة واللوائح على المستوى المحلي، وذلك لضمان شرعية الأنشطة المحلية والإطلاع على مستوى تنفيذها.

و- مراقبة مستوى تنفيذ الخطط والبرامج التنموية المحلية.

ز- عدم مبالغة السلطات المحلية في فرض الضرائب والرسوم بطريقة لا تتناسب والقدرة المالية للسكان المحليين.

ح- ضمان الوحدة السياسية والوطنية لإقليم الدولة.

تلك هي جملة من دواعي الرقابة الإدارية المركزية على الهيئات المحلية، وهي تخدم في الأساس سلامة وشرعية الأنشطة المحلية وتمد يد العون والمساعدة الفنية للهيئات المحلية المستمرة عضويتهم، تحقيقاً للمصلحة العامة وتطويراً لحياة السكان وإشباع حاجاتهم المختلفة[1].

ثانياً: مجالات رقابة الإدارة المركزية على الهيئات المحلية:

يطلق الكثير من فقهاء القانون الإداري على الرقابة المركزية تجاه الهيئات المحلية مصطلح الوصاية الإدارية[2]، مع الأخذ في الاعتبار الفرق الكبير بين الوصاية في القانون المدني والوصاية في القانون الإداري من حيث الهدف والأساليب المتبعة في ممارستها[3].

---

(1) على مهدي على العلوي بارحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 88.

(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص62 وما بعدها.

(3) من حيث الهدف فإن الوصاية في القانون الخاص (المدني) تهدف أساساً إلى حماية مصلحة عديم الأهلية نفسه، بينما الوصاية في القانون العام (الإداري) والتي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية تهدف إلى حماية أكثر من شخص وأكثر من جهة وحماية الهيئات اللامركزية ذاتها، ومن حيث الأسلوب فإن عديم الأهلية لا يمكنه القيام بأي تصرف بنفسه، بينما تمارس الهيئات المحلية نشاطاتها =

فمجالات الرقابة الإدارية المركزية على الهيئات المحلية تستدعي تناول الرقابة الإدارية المركزية على أعضاء الهيئات المحلية، ثم الرقابة الإدارية المركزية على أعمال الهيئات المحلية.

1- الرقابة الإدارية المركزية على أعضاء الهيئات المحلية:

الرقابة المركزية الإدارية على أعضاء الهيئات المحلية تختلف تماماً عن السلطة الرئاسية، حيث يتمتع الرئيس الإداري بحق التعيين والمحاسبة للتابعين له في الوحدات الإدارية أو المرافق العامة، ويبرز هنا التساؤل، هل بإمكان الهيئات المركزية أن تمارس سلطات رئاسية على الهيئات المحلية؟ ولماذا؟

هناك اختلاف بين الرقابة الإدارية المركزية على أعضاء الهيئات المحلية وبين السلطة الرئاسية على المرؤوسين، ونجد هنا أنه لا مجال للسلطة الرئاسية للهيئات المركزية على أعضاء المجالس المحلية، لعدم امتلاكها حق تعيينهم، حيث يتم انتخابهم من السكان المحليين مباشرة، وهذا ما ينفي السلطة الرئاسية في نظام السلطة المحلية[1].

ولكن هذا لا يعني أن كل الأعضاء منتخبون لأن بعض الأنظمة التشريعية أوجدت حق تعيين أعضاء في الهيئات المحلية لتطعيم المجالس بذوي الخبرة. واختلفت الأنظمة في هذا الصدد فالنظام الفرنسي اتجه إلى إعطاء الهيئات المركزية حق توقيف وعزل العمدة – منتخب– وهو رئيس للمجلس البلدي في حالة إخلاله بواجباته أو استغلاله لمنصبه، كما ينطبق ذلك على مساعديه. وتعد هذه السلطة من طبيعة الوظيفة المزدوجة التي يقوم بها العمدة في نظام الإدارة المحلية الفرنسية، فالعمدة إلى جانب أنه ينتخب ويتولى رئاسة المجلس المحلي، إلاّ أنه يعد كذلك ممثلاً للسلطة المركزية على مستوى البلدية[2].

= ولكن بعضها لا تكتسب شرعيتها إلا بعد المصادقة عليها مركزياً، للمزيد يراجع: د. علي محمد بدير، وآخرون: مرجع سابق، ص 133، 134، 135.

(1) علي مهدي علي العلوي: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق– ص 90.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 393.

أما نظام الحكم المحلي البريطاني فلا يقر بهذا الاتجاه ويترك أمر محاسبة أعضاء السلطة المحلية للهيئات المحلية ذاتها(1).

فيما منحت بعض التشريعات للهيئات المركزية الحق في وقف وحل المجالس المحلية ضماناً للمصلحة العامة ولأسباب بالغة الخطورة لم توضحها تلك التشريعات صراحة بل أسندت تقديرها للهيئات المركزية، وهذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والمشرع اليمني والمشرع العراقي(2).

وهنا كان ينبغي على المشرع أن يحدد الأسباب بالغة الخطورة التي تمنح الهيئات المركزية الحق في حل أو وقف المجالس المحلية حتى لا يكون مثل هذا النص مدعاة للمساس باستقلالية هذه المجالس بالحق أو بالباطل.

2- الرقابة الإدارية المركزية على أعمال الهيئات المحلية:

تتمثل الرقابة الإدارية المركزية على أعمال الهيئات المحلية في خمسة أعمال هي التصريح، التصديق، والإلغاء، والإيقاف، وأخيراً الحلول، ونتناول فيما يلي بالشرح كل عمل من هذه الأعمال وذلك على النحو الآتي:

أ- التصريح:

يعتبر التصريح إجراء رقابي، حيث تخضع أنشطة وقرارات الهيئات المحلية للرقابة قبل صدورها، وبذلك يعد هذا الإجراء رقابة سابقة على أعمال الهيئات المحلية، وتتمكن سلطة الرقابة من أن تقرر ما إذا كان العمل أو القرار الذي تزمع الهيئات المحلية الإقدام عليه لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة، ومن هنا فإنه في حالة وجود هذا الحق القانوني لسلطة الرقابة يجب على الهيئات المحلية عدم الإقدام على أي عمل أو إصدار أي قرار يدخل

---

(1) على مهدي علي العلوي بارحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 90.
(2) المادة (43) من القانون الفرنسي رقم 213 لسنة1982م.
والمادة (150) من القانون اليمني رقم 4 لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية.
وكذلك المادة (129) من القانون العراقي رقم 159 لعام 1969م.

في نطاق هذه الرقابة، إلا بعد استئذان جهة الرقابة الإدارية، وإلا كان قرارها معيباً[1].

ونرى عدم إخضاع جميع القرارات أو الأعمال المادية الأخرى لطلب تصريح للقيام بها، وإلاّ أدى ذلك إلى إصابة المجالس المحلية بشلل يعطل دورها في الوحدات الإدارية.

ب- التصديق:

هو إجراء رقابي لاحق على الأنشطة والقرارات الإدارية التي تتخذها الهيئات المحلية، ويعد هذا الإجراء شرطاً لنفاذ القرارات الإدارية المحلية، والتصديق المركزي على القرارات المحلية يجب أن يكون كلياً ولا يمكن تجزئته، ويحق للهيئات المركزية المصادقة أو الرفض[2]، ولا يجوز للسلطة المركزية تعديله. ويرتبط التصديق بقرارات غير قابلة للتجزئة، وعلى سبيل المثال قرارات قبول المساعدات الخارجية[3] فهي تتطلب مصادقة مجلس الوزراء أو وزارة المالية على قبولها وكذلك القروض وغيرها.

ج- الإلغاء:

يعد الإلغاء أحد الإجراءات الإدارية الرقابية المركزية ويقوم أساساً على المشروعية والملاءمة. وهذا الحق إذا خوله المشرع للهيئات المركزية، فلا ينبغي استعماله بدعوى تعارض القرار الذي اتخذه المجلس المحلي مع مصلحة الهيئات المحلية أو السكان المحليين أو أحد الأفراد ذوي العلاقة بالهيئات المحلية، بحكم أن الهيئات المحلية هي أكثر دراية بالمصلحة المحلية، وينبغي أن يستند هذا الإجراء الرقابي إلى نص صريح يخوله القانون، لأن له أثراً مباشراً على القرارات الإدارية المحلية.

---

(1) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق ص80.

(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 81،82.

(3) المادة (4/104) من قانون السلطة المحلية اليمني المعدل رقم 52 لعام 1991م.

د- الإيقاف:

الإيقاف إجراء رقابي أقل أثراً من الإلغاء، والإيقاف يقضي بتأجيل إجـراءات أو قرارات إدارية محلية بتوجيهات مركزية تبرر هذا التأجيل، بهـدف التأكـد مـن مـدى مشروعيتها أو عدم ملاءمتها زمنياً أو موضوعياً أو للتدقيق في سلامة إجراءاتها.

والإيقاف يأتي قبل السريان أو بعده، وقد يرتقي إلى الإلغاء من جانب ومن جانـب آخر قد ينتهي التوقيف، ويستمر القرار الإداري المحلي كما كان مقرراً لـه، والمهـم أن قرار الإيقاف يفترض أن يرتبط بمدة معينة، تلزم الهيئة المركزية خلالها بدراسة القـرار المحلي لتحدد مصيره، وإلا أكتسب الشرعية بمضي تلك المدة المحددة قانوناً لما لذلك من أهمية في استقرار القرارات الإدارية المحلية[1].

هـ- الحلول:

يعد الحلول أكثر الإجراءات الرقابية الإدارية جـرأة. فالقـانون يجيـز للهيئـات المركزية أن تحل محل الهيئات المحلية بواسطة ممثليها في الوحدات الإدارية وبذلك يتم تحييد المجالس المحلية إدارياً عن ممارستها لمهامها إما بشكل كامل وإما بشكل جزئـي لأسباب غير قابلة للشك تؤكد عدم قدرتها فعلياً أو عجزها عن تأدية وظائفهـا القانونيـة على النطاق المحلي، ويحدد المشرع إجراءات أخرى تمهيدية للحلـول الإداري والتـي توجب على الهيئات المركزية تقديم إنذار كتابي صريح للهيئات المحلية[2] لتجنب الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى تحييدها، وفي حالة عدم التجاوب يتخذ إجـراء الحلـول وفقـاً للطريقة التي يحددها القانون[3]، ولذلك يتطلب القانون أن تحدد الإجـراءات التنظيميـة والقانونية التي تتبع الحلول والمتعلقة بالدعوة إلى انتخابات محدودة بعـد تطـور قـرار الحلول إلى قرار حل المجالس المحلية على ما نظن، ولا يجوز أن تكون إجراءات الحل شاملة بإجراء واحد، فهذا الإجراء الرقابي يطبق غالباً بشكل إنفرادي، أي أن يواجه كـل مجلس محلي على حدة وفقاً للأسباب التي تقدرها الهيئات المركزية وتؤدي إلى حله[4].

---

(1) على مهدي على العلوي بارحمة: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 92.

(2) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 289،290.

(3) د. المهدي بنمير: الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، طبعـة 1998م، ص 25.

(4) على مهدي على العلوي بارحمة: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 92.

المبحث الثاني

أهمية السلطة المحلية

تمهيد وتقسيم:

بعد أن استعرضنا مفهوم نظام السلطة المحلية من خلال التعريفات المختلفة للفقهاء والشراح، وتطرقنا إلى تمييزه عن غيره من النظم المشابهة له، فإن الأمر يستدعي ضرورة بيان أهميته.

فالسلطة المحلية تكتسب أهمية كبيرة في حياة أي مجتمع من المجتمعات، إذ أن غايتها المساعدة في تحقيق جملة من الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال تثبيت نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في الوحدات الإدارية، ولذلك تظهر أهمية السلطة المحلية بشكل واضح في مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

وبناء عليه ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: الأهمية السياسية.

المطلب الثاني: الأهمية الإدارية.

المطلب الثالث: الأهمية الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول

الأهمية السياسية

إن أهمية السلطة المحلية في المجال السياسي تتجلى في إتاحة الفرصة لأبناء المجتمع المحلي للمشاركة في إدارة شئونهم وتوسيع وتجذير قاعدة الديمقراطية.. إضافة إلى تعميق اهتمام الجمهور بمختلف الأمور التي تهم الوطن والمواطن، وتطبيق سياسة الدولة، وتجنيد كافة الجهود لتنفيذها والدفاع عنها، كما تنمي شعور المواطنين بالمسئولية وبأهمية دورهم في الحياة السياسية.

كما تعمل السلطة المحلية على حشد الطاقات المادية والبشرية للمساهمة الجادة والفاعلة في خطط التنمية المحلية، وفي إطار الخطط التنموية الشاملة، التي تعود بالخير على كل ربوع الوطن، فمشاركة المواطنين في إدارة شئونهم يفجر فيهم الطاقات الإبداعية ويشحذ هممهم ويدفعهم لتنفيذ تلك الخطط، كما أنه يخلق لديهم الثقة في النفس ويزرع فيهم الشعور بأهميتهم ويعزز شعورهم بالمسئولية، فضلاً على أن المشاركة في الإدارة تعمل على تربيتهم تربية سياسية وتنمي وعيهم بالديمقراطية والإحساس بها، مما يؤدي إلى تأهيلهم للمشاركة في اتخاذ القرارات في المسائل السياسية على المستوى المحلي ثم على المستوى الوطني، مما يكسبهم الخبرات المختلفة.

وبالإضافة إلى ذلك فإن السلطة المحلية تعد مدرسة لتدريب الناخبين وتثقيفهم سياسياً، وتمنح المواطنين الحق في إدارة الشئون العامة، وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية الديمقراطية، الأمر الذي من شأنه إفراز عناصر قيادية مؤهلة للمشاركة السياسية على المستوى المحلي أولاً، ثم المستوى القومي بعد ذلك[1]، وبواسطة الإدارة المحلية يتمكن المجتمع المحلي من المساهمة الفعالة في إدارة شئونه المحلية عن طريق ممثليه الذين يختارهم لعضوية المجالس المحلية التي تقوم بتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المجتمع وإشباعها[2].

ولاشك أن قيام المجتمع المحلي باختيار ممثليه ممن يعرفهم ويثق بصلاحيتهم لتولي إدارة شئونه المحلية بواسطة الاقتراع السري الحر المباشر وإيصالهم لعضوية المجالس المحلية على مستوى الوحدات الإدارية، سوف يحقق تنمية الوازع الذاتي والشعور بمصداقية التوجه السياسي للدولة لإشراك أفراد المجتمعات المحلية في الحياة السياسية، مما يكسبهم قدرات على المستوى القومي ومقدرات ومهارات سياسية مستقبلاً وتوسيع

---

(1) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، طبعة 1989م، ص89.

(2) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 101.

د. عادل محمود حمدي: اتجاهات معاصرة، مرجع سابق، ص 68-69.

د. يوسف الحسن: دراسات في الإدارة والحكم المحلي، دار النهضة العربية القاهرة، 1975م، ص 32.

مشاركتهم في كافة الدورات الانتخابية القادمة لاختيار أفضل وأكفأ العناصر لتمثيلهم في المجالس المحلية بهدف إيجاد هيئات محلية مدربه ومتمكنة وقادرة على إدارة الشئون المحلية بالشكل المطلوب، بصرف النظر عن الانتماء الحزبي.

فالانتخابات المحلية تعتبر وسيلة مناسبة لتثقيف الشعوب وتدريبهم على ممارسة الديمقراطية ممارسة سليمة بما يصون قداستها ويحقق أهدافها[1]، ومن ثم فإن المجالس المحلية المنتخبة بطريقة ديمقراطية حرة ونزيهة تكون قادرة على التعبير الحقيقي عن إرادة وطموحات السكان المحليين من خلال بلورة رغباتهم وتطلعاتهم وحاجياتهم الأساسية في شكل خطط ومطالب مدروسة وإيصالها إلى الإدارة المركزية بأمانة وصدق بعيداً عن المبالغة، كما تسعى لمعرفة توجهات القيادة السياسية ونقلها إلى المجتمع المحلي للعمل على تحقيقها والمشاركة في تنفيذها من خلال الخطط والبرامج التي تعدها بما يحقق التواصل المستمر بين القيادة السياسية والمواطنين كافة.

ومن خلال هذا التواصل المستمر بين القيادة السياسية والمجتمع المحلي عن طريق المجالس المحلية المنتخبة فإن الشعور الوطني ينمو لدى سكان الوحدات الإدارية ويزداد انتماؤهم لوطنهم وثقتهم بقيادتهم السياسية[2]، وهذا من شأنه يؤدي إلى استقرار الأوضاع السياسية وثباتها.

إن تحقق الثبات والاستقرار السياسي يتيح الفرصة أمام القيادة السياسية للعمل بجد وإخلاص من أجل خير الوطن وتطوره وازدهاره وإسعاد أبنائه. كما أن وصول المجتمع المحلي إلى هذه النتيجة يتيح الفرصة أمام أبنائه للمشاركة السياسية بما يحقق لهم المشاركة في صنع القرارات السياسية التي تعود بالخير

---

(1) د. رمزي طه الشاعر: نظم الإدارة المحلية، مذكرات لطلبة حقوق عين شمس، 1983م، ص 83.

(2) د. أحمد رشيد: التنمية المحلية، دار النهضة العربية القاهرة، 1986م، ص 54،55.
وأيضا د. مصطفى الجندي: المرجع في الإدارة المحلية، منشاة المعارف الإسكندرية سنة 1971م، ص19.

على الوطن، وقبول ما قد ينجم عنها لعلمهم المسبق بها ولمشاركتهم في اتخاذها[1].

وتتعاظم أهمية السلطة المحلية من الناحية السياسية يوماً بعد يوم، ويرجع ذلك إلى مشاركة أعداد كبيرة من مواطني الوحدات الإدارية كافة في عملية اتخاذ القرار والمشاركة في إدارة الشئون العامة المتعلقة بالوطن بأكمله.

وهكذا تتحقق الطبيعة الذاتية للسلطة المحلية باعتبارها تنظيماً شعبياً يسعى إلى تحقيق الرقابة الشعبية للسكان المحليين في مواجهة المجالس المحلية[2] التي تتولى إدارة شئونه والعمل على تلبية احتياجاته. بحيث يكون للمجتمع المحلي الحق في محاسبة أعضاء المجالس المحلية، إذا ما أساؤوا التصرف في شئونهم، كما يكون لهم حجب ثقتهم عنهم ومخاصمتهم أمام الجهات المختصة إذا استدعى الأمر ذلك[3].

وتأسيساً على ما تقدم يتضح لنا بجلاء أن السلطة المحلية هي في المقام الأول تنظيماً إدارياً كما أنها تعد انعكاساً واضحاً للوضع السياسي العام بكل ايجابياته وسلبياته[4].

فالتطبيق السليم لنظام السلطة المحلية بوصفه نظاماً ديمقراطياً لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال المشاركة الشعبية الواعية والمستنيرة في الحياة السياسية[5].

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 60،61.
وأيضاً د. صلاح الدين محمد صادق: خدمات السلطة المركزية للهيئات المحلية والرقابة عليها، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الأول – أبريل 1973م، ص 135.

(2) د. محمد فتح الله الخطيب، وصبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م ، ص 65،66.

(3) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص33.

د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 62.

(4) د. حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق ص 77.

(5) د. محسن العبودي: الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، رسالة دكتوراه، الناشر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م، ص 446،448.

فالديمقراطية الإدارية ما هي إلا امتداداً طبيعياً للديمقراطية السياسية ومكملة لها، وبدونها تصبح هذه الأخيرة عديمة الفائدة وخالية من المضمون(1).

ولما كان للسلطة المحلية هذا القدر من الأهمية في المجال السياسي لدى شعوب ودول العالم المختلفة، فإن أهميتها تتعاظم في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة.

فالمجتمعات النامية ومنها المجتمعات العربية، لا تزال تعاني من مخلفات الموروث الاستعماري الذي فرض عليها البقاء متخلفة وجامدة، مما جعلها تعمل جاهدة للتخلص منه واللحاق بركب الدول المتقدمة التي بعدت الشقة بينها وبين تلك الدول.

ومما لا شك فيه أن المخرج من ذلك يكمن في إصلاح أنظمة الحكم في الدول النامية، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، والعمل على تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتحقيق حياد الإدارة وعدم تسييسها(2).

ولما كانت اليمن تعد في مقدمة الدول النامية، فإن حاجتها إلى الأخذ بنظام السلطة المحلية لا يقل أهمية عن حاجة غيرها من الدول النامية بشكل عام، والعربية بشكل خاص، فا المجتمع اليمني كغيره من المجتمعات العربية التي لا يزال العنصر القبلي فيها يلعب دوراً سلبياً في الحياة السياسية والاجتماعية ويعيق جهود الحكومة المركزية الرامية إلى إصلاح النظام السياسي الذي تسعى إلى تحقيقه(3)، والمتمثل في توسيع قاعدة المشاركة الجماهيرية، بواسطة إشراك كافة الأحزاب السياسية في الحياة السياسية وفي السلطة المحلية عن طريق الانتخابات، إلى غير ذلك من الإصلاحات المستمرة التي

---

(1) د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، طبعة 1988م، بدون دار نشر، ص 182،183.

(2) ويقترب من هذا المعنى، د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 180-183. وللمزيد من التفاصيل حول مفهوم تسييس الإدارة وآثاره في الدول النامية، يراجع: د. محسن العبودي: الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، مرجع سابق، ص 457-459.

(3) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 63-64.

شهدتها البلاد خلال العقد الماضي، ولا تزال مستمرة في تنفيذ الكثير منها في هذا الصدد[1].

المطلب الثاني

الأهمية الإدارية

تكمن أهمية السلطة المحلية في المجال الإداري، في طبيعة الوظيفة الإدارية التي تمارسها، والمرتكزة على النشاط الإداري والخدمي الذي تقوم به على المستوى المحلي، بالإضافة إلى ما تقوم به من تخفيف أعباء الوظيفة الإدارية عن السلطة المركزية، وتسهيل ما تتخذه من إجراءات في سبيل الإصلاح الإداري، والعمل على تأهيل المجتمعات المحلية لمواجهة التحديات أثناء الأزمات.

ومن ثم فإن عرضنا لأهمية السلطة المحلية في الجانب الإداري، يستدعي الخوض في هذه المحاور وذلك على النحو الآتي:

أولاً: في مجال تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية:

كانت الدولة فيما مضى تنحصر وظائفها في ثلاث وظائف رئيسية هي، الأمن، والدفاع، والقضاء، وكان يطلق عليها الدولة الحارسة. لانحصار مهامها في الوظائف المذكورة.

---

(1) حيث عملت الجمهورية العربية اليمنية منذ قيامها عام 1962م على إصدار العديد من التشريعات الحديثة في المجال الإداري بشكل عام، والسلطة المحلية بشكل خاص، وخضعت التشريعات المنظمة للسلطة المحلية في البلاد للمراجعة والتطوير بشكل مستمر. حتى تكون قادرة على مواكبة واستيعاب التطورات الجديدة التي تشهدها البلاد في عهد نهضتها الحديثة، وقد اهتمت الدولة بإنشاء الكثير من الهياكل الإدارية، القائمة على أحدث الأسس العلمية، إلا أن هذه الهياكل ظلت قليلة الفاعلية وقاصرة ورافقها الكثير من الضعف والسلبيات.

ومع ذلك فقد سارعت الدولة إلى اتخاذ كل الخطوات العملية المدروسة لاستكمال بناء هياكل الدولة الإدارية على أسس علمية لتغيير الواقع إلى ما هو أفضل، وخلق مناخ تنمو وتتعمق فيه الثقة بين المواطن والدولة، ويرتبط الولاء للوطن بالولاء للدولة التي تحمي الأرض، وتصون حريات الشعب وتحفظ كرامته وتحقق مصالحه، وبحيث يضل الانتماء للوطن والدولة أقوى وأعمق من الانتماءات الضيقة التي تقوى في ظل غياب الثقة المتبادلة بين السلطة والشعب أو ضعفها.للمزيد يراجع:

د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين- مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 161 وما بعدها.

وقد أدى توسع الدولة الحديثة إلى توسع وظائفها وزيادة مجالات تدخلها فامتدت إلى الوظائف التي كانت في عهد الدولة الحارسة متروكة للأفراد، لاسيما في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فأصبحت الدولة تتدخل لتوجيه الاقتصاد الوطني توجيهاً من شأنه رفع حجم الدخل القومي وتحقيق سياستها الاقتصادية، كما اضطلعت الدولة برعاية المواطنين اجتماعياً، وتأمين مستوى المعيشة التي تليق بهم[1].

ونتيجة لتوسع وظائف الدولة وتنظيم العمل الإداري فيها، تعاظمت الأعباء الملقاة على عاتق السلطات المركزية، الأمر الذي حدا بها إلى ضرورة أن تعمل على إيجاد نظام يكفل تخفيف هذه الأعباء، فكان نظام السلطة المحلية هو وسيلتها لتحقيق ذلك بواسطة توزيع أعباء الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، فتتولى السلطات المحلية الوظائف المتعلقة بالمجتمعات المحلية، بحيث يخفف ذلك دون أدنى شك من الأعباء والمهام الملقاة على عاتق السلطة المركزية، ويتسنى للأخيرة التفرغ للمسائل ذات الأهمية القومية وإدارة المرافق العامة ورسم السياسة العامة للدولة ومراقبة تنفيذها.

إن السلطة المركزية مهما بلغت كفاءتها الإدارية وتعددت أجهزتها لا يمكن لها أن تضطلع بكل أنشطة الدولة المنتشرة في كل أرجاء البلاد المترامية الأطراف، ومن ثم كان نظام السلطة المحلية الأداة الفعالة لإدارة الأنشطة المحلية، ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل يمتد لتحقيق الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل[2] الذي أصبح سمة من سمات الإدارة الحديثة، وهدفاً من أهداف التنظيم الإداري[3] الذي ثبتت فاعليته في رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحسين قدراته لمواجهة كافة المتغيرات التي طرأت نتيجة اتساع النشاط الإداري وتشعب وسائله.

---

(1) د. احمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 40.

(2) د. محمد عبد الله العربي: دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمع اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ابريل 1967م، ص 42.

(3) د. محمد فؤاد مهنا: الإصلاح الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ابريل 1976م، ص 127.

ونعتقد أن مفهوم التطور الإداري يرتبط بتغير الدور والمهـام المسـندة لـلإدارة بمختلف مستوياتها، وهذا ما حدث فعلاً أثناء الانتقال من المركزيـة إلـى اللامركزيـة الإدارية والمالية، فقد استدعى هذا الانتقال تغيير المنظومة الإدارية والإجرائية في إدارة الشأن المحلي انسجاماً مع تطبيق نظام السلطة المحلية، الذي يرتكز على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية بما يتفق مع التوجهات التنموية الشاملة، ولذلك فـإن التطـوير الإداري المنشود سوف يشمل حتماً عدداً من الجوانب أهمها تحسين العلاقة بين المواطن وأجهزة السلطة المحلية وذلك من خلال ما يأتي:

(1) إعادة تنظيم الهياكل الإدارية.

(2) تطوير وسائل العمل الإداري وفقاً للأهداف الجديدة .

(3) تطوير القدرات البشرية العاملة[1].

ثانياً: في مجال الإصلاح الإداري:

الإصلاح الإداري في أية دولة من الدول يعد الشغل الشاغل للقائمين عليها وهدفهم الأساسي، ومافتئوا في محاولاتهم الرامية إلى إيجاد الحلول، والبحث عن الوسائل التـي تحقق هذا الهدف[2].

ويزداد الأمر صعوبة وتعقيداً في الدول النامية[3] التي تعاني مـن التخلـف فـي أجهزتها الإدارية، بسبب قلة إمكانياتها المادية والفنية من ناحية، وبسبب ما خلفته الـدول

---

(1) ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية، إلى المؤتمر السنوي الثالث للمجالس المحلية، المنعقدة خلال الفترة 4–6 ديسمبر 2004م، ص 2.

(2) د. منير إبراهيم شلبي: المرفق المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة طبعـة 1977م، ص25.

وأيضاً د. محمد فتح الله الخطيب، صبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلـي، مرجـع سابق، ص19.

(3) د. يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ، ص 246 وما بعدها.

وأيضاً د. إبراهيم درويش: التنمية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسـة، 1986م، ص 57 وما بعدها.

الاستعمارية من متناقضات سياسية واقتصادية واجتماعية من ناحية أخرى، فانعكس ذلك بدوره على أداء الأجهزة الإدارية لهذه الدول، و صار عبئاً ثقيلاً تنوء بحمله القيادات الوطنية التي احتارت في كيفية الخلاص منه[1].

وقد وجدت الدول النامية في نظام السلطة المحلية وسيلة فعالة لتقليص الروتين وتبسيط الإجراءات الإدارية للبدء في إصلاح أجهزتها الإدارية، وذلك من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تقليل المكاتبات وسرعة البت في المسائل المختلفة.

فالمجالس المحلية- لصغر حجمها- يمكنها استخدام أساليب مرنة في الأداء وإجراءات مبسطة تتفق مع المهام التي تنهض بها وتتناسب مع ظروفها، لتتمكن من تحقيق أهداف التنمية وتمكين السكان المحليين من الحصول على الخدمات بأقل تكلفة وأيسر جهد وأقصر وقت، وذلك من خلال القضاء على البيروقراطية داخل الجهاز الإداري المركزي وتنوع أنماط الأداء، والإشراف والرقابة عليه والتخلص من سلبياته وانحرافاته.

وتختلف أساليب الأداء في الوحدات المحلية تبعاً لصغر أو كبر الوحدة، وضآلة أو جسامة المهام، وسهولة أو صعوبة التضاريس الجغرافية، ومن هنا يتضح أن نظام السلطة المحلية نظام يسمح باستخدام الأساليب المرنة في الأداء، بعكس النظام المركزي الذي يتطلب وحدة في أساليب العمل، نظراً لوحدة السلطة وتركزها من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن مرونة استخدام أساليب الأداء في الهيئات المحلية تسمح بإصلاح وتطوير العمل الإداري دون تعقيد، فيكون لديها القدرة على حل المشكلات، واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها في حال تأخر أو تعذر السلطة المركزية في اتخاذ القرار، بل إن السلطة المحلية تعتبر حقل تجارب لاختبار مدى نجاح وفعالية الأساليب الإدارية الحديثة التي يراد اتباعها في تطوير أداء الأجهزة المركزية الكبيرة أو إصلاح الأساليب القائمة[2].

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 67.

(2) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 41.

كما تكمن أهمية السلطة المحلية في المجال الإداري في تنمية القدرات الإدارية، وخلق كوادر إدارية وفنية قادرة على العمل الإداري مستقبلاً، سواءً على المستوى المحلي أم القومي، وإتاحة الفرصة لإبراز المواهب والمؤهلات والقدرات المغمورة.

فضلاً عن ذلك فإن أهمية السلطة المحلية تظهر في تحقيق استقلالية إدارة الشئون المحلية. لتتولى الهيئات المحلية الممثلة للسكان المحليين إدارة الشئون المحلية بحرية تامة إلى حد كبير، بحيث يكون لها حق المبادأة في إصدار القرارات الإدارية تحقيقاً للمصلحة المحلية وإشباع حاجات السكان المحليين.

ثالثاً: القدرة على الصمود في أوقات الأزمات[1]:

لقد قيل بحق إن من حسنات نظام السلطة المحلية قدرته على الصمود بصلابة في أوقات الأزمات والمحن التي يتعرض لها المجتمع المحلي أو المجتمع القومي، والوقوف صامداً في مواجهتها والتغلب عليها، وذلك بفضل سهولة التواصل مع المجتمع المحلي والعمل على توعيته، وحشد طاقاته وقدراته وإمكاناته المادية والبشرية وصولاً إلى جعله قادراً على اتخاذ القرارات الحاسمة في الحالات الضرورية والمناسبة، دون انتظار تدخل السلطة المركزية الذي قد يكون بعد فوات الأوان. وعلى هذا الأساس تبرز أهمية السلطة المحلية.

ومما سبق يتضح أن جميع هذه العناصر تحتاج في إطارها الكلي أو الجزئي إلى قاعدة بيانات ومعلومات تهدف إلى توفير المعلومات المناسبة والكافية بما يحقق أهداف التطوير المنشودة في كل مجال من مجالات التطوير الإداري المستهدف، بالإضافة إلى أن العمل في مجالات التطوير الإداري يحتاج إلى توثيق لمختلف خطوات وإجراءات التطوير استناداً على نظام توثيق متكامل لضمان إدارة الوثائق والمعلومات التي ستنتج من تطبيق نظام السلطة المحلية.

---

(1) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، طبعة 1989م، مرجع سابق، ص89.

كما أنّ إنشاء نظام إداري متطور وفعال يعمل على تحقيق أهداف وتوجهات اللامركزية الإدارية والمالية في إدارة الشأن المحلي وتحقيق التنمية المستدامة، وتقديم الخدمات المناسبة للمواطن يستدعي إجراء تغييرات في أساليب ووظائف العمل الحالية إما كلياً أو جزئياً، الأمر الذي يتطلب تدفقاً معلوماتياً منتظماً يرافق مراحل التطور الإداري، بالإضافة إلى توثيق دقيق شامل ومتكامل لمختلف مخرجات عملية التطوير.

المطلب الثالث

الأهمية الاقتصادية والاجتماعية

تكتسب السلطة المحلية أهمية كبيرة في حياة أي مجتمع من المجتمعات، وتكمن أهميتها في مجالات عدة تسعى الدولة إلى تحقيقها، وذلك من خلال تثبيت نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في الوحدات الإدارية، وإذا كان للسلطة المحلية أهميتها في المجالين السياسي، والإداري -على النحو الذي أشرنا إليه- فإن أهميتها في المجال الاقتصادي والاجتماعي تبدو أكثر وضوحاً، خاصة في الدول النامية التي تعاني من قلة مواردها الاقتصادية وتخلفها الاجتماعي بسبب ما خلفته الدول الاستعمارية من تناقضات سياسية واقتصادية واجتماعية، وأنظمة إدارية مهترئة ينخر فيها الفساد.

ولما كانت الدول قد عمدت إلى تطبيق نظام السلطة المحلية الذي يحقق مساهمة المواطنين المحليين في مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن ذلك يجعلهم يشعرون بأهمية هذه المشاريع التي يستفيدون من خدماتها وتستهدف تحقيق الرفاهية لهم، مما يدفعهم للحفاظ عليها واستمرارها، كونهم أصحاب المصلحة المباشرة من هذه المشاريع.

كما أن نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية يحد من هجرة سكان الريف إلى المدينة نظراً لما يصاحب الهجرة من مشاكل سكانية واجتماعية عديدة، ناهيك عن الأضرار الاقتصادية التي تلحق بالريف جراء هذه الهجرة، خاصة في الجانب الزراعي الذي يمثل الريف قاعدته الإنتاجية، ولذلك فإن هذا يحقق استقرار سكان الريف في مناطقهم.

فضلاً عن ذلك يعتبر نظام السلطة المحلية وسيلة من الوسائل المؤدية لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية، وبذلك يحصل التجاوب والتناغم بين الأجهزة المركزية وباقي القطاعات الشعبية، كما يعمل على تعميق الانتماء إلى الوطن والثقة بالإنسان وقيمته عن طريق معاملته ككائن اجتماعي يرتبط وأفراد مجتمعه بروابط الأخوة[1].

وتجدر الإشارة إلى أهمية الدور الذي يلعبه المواطن المحلي في إنجاح عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي أولاً ومردودا ته على المستوى الإقليمي ثانياً[2].

وفي الأخير فإنه على الرغم من أهمية السلطة المحلية ومزاياها المتعددة في المجالات المختلفة التي سبق الإشارة إليها، إلا أنَّ البعض يذهب إلى القول بأن اللامركزية الإدارية الإقليمية نظام له خطورته على وحدة البلاد ونظمها الإدارية، ولكن هذا القول لا يعد مقبولاً نظراً لمزايا السلطة المحلية المتعددة، وهو أيضاً غير منطقي، ويرد عليه بأن اللامركزية الإدارية الإقليمية تساعد على تماسك المجتمع المحلي والدفاع عن وحدته القومية، وكيانه السياسي العام، وخاصة في الدول النامية التي يكون الولاء فيها للعشيرة أو العائلة أقوى من الولاء القومي[3].

أما القول بأن اللامركزية الإقليمية تعمل على تفتيت الوظيفة الإدارية، والقضاء على نمطية الأداء فإن هذه الحجة والتي يعتبرها أنصار المركزية عيباً من عيوب النظام يعدها أنصار اللامركزية ميزة من مزاياه[4]، وبذلك انهارت حجج المعارضين لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية أمام قوة وصلابة حجج المؤيدين لهذا النظام.

---

(1) وثائق نظام السلطة المحلية، المؤتمر الأول للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص 155.

(2) د. محمد فتح الله الخطيب، وصبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 65 وما بعدها.

(3) د. احمد رشيد: الإدارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقيه، دار المعارف، الطبعة الثانية 1981م، ص 109.

(4) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية الأسس والتطبيق، مرجع سابق، ص 70 وما بعدها.

الباب الأول

النظم المقارنة للسلطة المحلية

تمهيد وتقسيم:

إذا كانت السلطة المحلية قد أحدثت نقلة نوعيـة فـي الواقـع وغيـرت الكثيـر من المفاهيم الإدارية، فهذا يعني أنهـا صـارت حاجـة ملحـة، وأكثـر قـدرة علـى تشخيص الواقع ومعرفة ما يعتمل داخله مـن تحـولات وتناقضـات، وصـار الواقـع في ظلها أكثر حضوراً في نشاط المجالس المحلية وخطط الوحدات الإدارية.

إن الوحدات الإدارية ليست مديراً أو محافظاً أو مجلسـاً محليـاً منتخبـاً وإنمـا هي علاقات اجتماعية وإنسانية أكثـر تعقيـداً، فهـي تنميـة اقتصـادية واجتماعيـة، وتنمية قدرات، وتأسيس واقع جديد، وهـذا يتطلـب علمـاً ومهـارات ومعرفـة مـن نوع جديد لايمكن اكتسابها إلاّ عـن طريـق التـدريب وتنميـة القـدرات والمهـارات البشرية والدراسات والبحوث الميدانية ورفـع درجـة الـوعي الاجتمـاعي بمتطلباتـه الأساسية المختلفة(1).

وللاستفادة من هذا النظام نحن فـي حاجـة ماسـة إلـى معرفـة بعـض نظـم السلطة المحلية المطبقة فـي الـدول الأنجلوسكسـونية كبريطانيـا، وبعـض الـدول اللاتينية ومنها فرنسا، ثم معرفة نظم السلطة المحلية في مصر والأردن.

فمعرفة هذه النظم وإيجابيـات وسـلبيات كـل منهـا يوضـح مـدى اسـتفادة المشرع اليمني من تلك التجارب والأخذ بمزاياها عند سـن قـانون السـلطة المحليـة للجمهورية اليمنية، حيث إنَّ تشريع أي دولة يوضـع ليكـون متمشـياً مـع ظروفهـا واحتياجاتها.

---

(1) النهوض بالسلطة المحلية في المديريات، ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية إلى المـؤتمر الثالث للمجالس المحلية، صنعاء، من 4-6 ديسمبر 2004م، ص 1.

ومما لاشك فيهً أن معرفة النظم الأجنبية ستجعل وضـع الحلـول المناسـبة لنـا أسهل وأدق، كون الحلول الموجودة لدى غيرنا إذا تفاعلت فـي الـذهن مـع ظـروف البيئة التي نعيشها نتج عنها حلول لا شك فـي ملاءمتهـا وروعتهـا[1]، مـع مراعـاة حداثة التجربة في بلادنا.

وبناءً عليه فإن هذا البـاب ينقسـم إلـى فصـلين: نتنـاول فـي الفصـل الأول دراسة نظم السلطة المحلية في بريطانيا وفرنسـا كـأنموذجين للـدول الأوربيـة، ثـم نظم السلطة المحلية في مصـر والأردن كـأنموذجين للـدول العربيـة فـي الفصـل الثاني.

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون المقـارن، مجلـة العلـوم الإداريـة، تصدرها شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول- يونيـو 1961م، ص139.

الفصل الأول

نظم السلطة المحلية في بعض الدول الأوروبية

تمهيد وتقسيم:

نُظم السلطة المحلية بطبيعتها تختلف من دولة لأخرى لعدة عوامل تتعلق بتكوين الأنظمة السياسية والإدارية للدولة، وهي عوامل متعددة ومتداخلة تاريخية واجتماعية سياسية وجغرافية وثقافية.

فالعوامل السياسية تلعب دوراً هاماً في نظام السلطة المحلية، وتلونه بلون مميز قد يتغير بتأثير الظروف التاريخية ويخفف من نتائجها، فنظام السلطة المحلية في أي بلد يتأثر بالسياسة العامة للدولة وبالقواعد السياسية للحكم الذي تنتهجه نظام الدولة كلها[1].

كما أن للعوامل الجغرافية الطبيعية نصيب في التأثير على نظام السلطة المحلية، ففي الدول ذات المساحة الكبيرة تتوسع اختصاصات المجالس المحلية وتقل رقابة الدولة، بعكس الدول صغيرة المساحة التي قد يضعف فيها نظام السلطة المحلية أو يقل شأنه بانتفاء حاجة الدولة إليه.

ولا يقل دور التركيبة الاجتماعية للسكان من حيث الثقافة وحجم السكان والأوضاع الاقتصادية في تحديد مستويات وأشكال النظم المحلية وتشكيل مجالسها، فالتخلف والأمية يؤديان إلى ندرة الكفاءات اللازمة لتحمل مسئولية العمل المحلي، وبالتالي يساهمان في إضعاف السلطة المحلية، كما أن كثيراً من الدول تشترط ضرورة توافر عدد معين من السكان في المدينة أو القرية للسماح لها بإنشاء نظام السلطة المحلية، وغالباً ما يُحدد عدد أعضاء المجلس المحلي بعدد سكان الوحدة الإدارية.

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982م، ص47.

ولا يقتصر أثر الدور الاجتماعي والاقتصادي على تشكيل السلطة المحلية بل يتعداه إلى اختصاصات المجالس المحلية ومواردها المالية، فكلما توفرت للمجالس المحلية موارد مالية كافية زادت إمكانياتها التنفيذية وقلت رقابة الإدارة المركزية عليها، والعكس صحيح، إذ إن ندرة الموارد المالية للمجالس المحلية واعتماد السلطة المحلية على الدعم المركزي يجعلها تحت رقابة شديدة منها ويزيد من سلطة الدولة الإشرافية عليها.

لهذا ينبغي علينا أن نتناول هذه الجوانب من خلال دراسة ملامح أهم نظم السلطة المحلية في الدول الأوروبية والمتمثلة في النظامين البريطاني والفرنسي، وذلك نظراً لتأثيرهما على تجربة مسيرة المجالس المحلية في كثير من الدول العربية. ولذلك نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: السلطة المحلية في بريطانيا.

المبحث الثاني: السلطة المحلية في فرنسا.

المبحث الأول

السلطة المحلية في بريطانيا

تمهيد وتقسيم:

ينفرد نظام الحكم المحلي في بريطانيا عن النُظم الموجودة في دول أوروبا الأخرى باتخاذ أسلوب اللامركزية السياسية والحكم المحلي الذي سبق الحكم المركزي في النشأة[1]، ومن الطبيعي أن ينتقل هذا النظام إلى البلاد ذات الصلة بإنجلترا، فقد تأثرت به الولايات المتحدة الأمريكية إلى حد كبير، كما طبقته دول الكومنولث وبعض الدول الخاضعة للنفوذ البريطاني. ويتميز الحكم المحلي في بريطانيا بالحريات المحلية الواسعة التي ينطوي عليها والأشكال المتعددة للوحدات المحلية التي قل أن نجد لها نظيراً في البلاد الأخرى[2].

ويعود السبب في هذا التميز والخصوصية إلى الظروف التاريخية لبريطانيا ذاتها، والتي تفسر لنا كل الأنظمة البريطانية السياسية منها والإدارية.

فالإدارة المحلية في بريطانيا كانت أسبق في النشأة من الحكومة المركزية بثمانية قرون، حيث قامت الحكومة المركزية وكذا البرلمان في القرن الثالث عشر، بينما نشأت الإدارة المحلية منذ القرن الخامس الميلادي في مراحلها الأولى[3].

كما أن الظروف الطبيعية لتلك البلاد فرضت إتحاد الأسر المقيمة في بلدة واحدة وتجمعها وذلك بحكم ما بينها من وحدة المصالح وعلاقات الجوار وانعزالها عن الجماعات الأخرى لضعف المواصلات فنشأت عن ذلك (إدارة) كان أعضاؤها يعينون

---

(1) د. ثروت بدوي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 350.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي: نظم الإدارة المحلية في القانون المقارن، مرجع سابق، ص 173.

وللمزيد يراجع:

- عبد الناصر مكي، على موقع الإنترنت: في 14- 12- 2005م:

.http://amin.org/views/uncat/2005/jan/jan305.html

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي: المرجع السابق، ص 173.

بشكل ديمقراطي- فيما كان الملوك منهمكين في صراعهم مع البرلمان- وكانت الهيئات المحلية تتبدى أكثر فأكثر رغم تأثر إدارتها على مر الزمن بالتغيرات الاجتماعية التي تتابعت على المجتمع البريطاني فسيطرت الأسر الغنية عليها طوال عدة قرون، ثم جاء التيار الديمقراطي الذي غير النظم السياسية، وأدى إلى التأثير في النظم الإدارية حتى صارت الهيئات المحلية تنتخب عن طريق الاقتراع العام.

وبعد أن صدر التشريع الخاص بالحكم المحلي سنة 1834م توالت التشريعات التي تهدف إلى إدخال المزيد من التحسين والإصلاح فصدر تعديل سنة 1880م وآخر سنة 1888م، ثم تعاقبت التعديلات في سنة 1894م، وسنة 1925م، وسنة 1929م، وسنة 1948م[1]، وقد حل محل هذا الأخير قانون سنة 1972م متضمناً فترة انتقالية لتصفية الأوضاع القديمة، حيث بدأ العمل به اعتباراً من أول ابريل 1974م[2]، لذا ينبغي علينا من خلال هذا المبحث دراسة وحدات الإدارة المحلية واختصاصاتها، ومواردها المالية والرقابة عليها، وهو ما سنتناوله في المطالب الآتية:

المطلب الأول: وحدات الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: اختصاص المجالس المحلية.

المطلب الثالث: الموارد المالية للمجالس المحلية.

المطلب الرابع: الرقابة على المجالس المحلية.

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مرجع سابق، ص174.

(2) د. صلاح الدين محمد صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، موسوعة الحكم المحلي الجزء الثاني 1977م، ص 38 وما بعدها.

وأيضاً د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، مطبعة إخوان مور افتلي عام 1982م، ص 62.

المطلب الأول

وحدات الإدارة المحلية

يرتكز نظام الإدارة المحلية بصفة عامة على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة[1]، وتعتبر هذه الوحدات مستقلة عن أشخاص منشئيها وممثليها، وإبرازها في هذه الصورة القانونية يمثل حلاً للإشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاتها، فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للالتزام بالحقوق والواجبات، وصار قادراً على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه عليه من التزامات، وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها[2]، لذا ينبغي أن نتناول في هذا المطلب دراسة التقسيمات الإدارية للمجالس المحلية وتشكيلها مع التطرق لنظام الحكم المحلي في العاصمة لندن لتميز نظامها الإداري المستقل وتمتعها باعتبارات خاصة ترجع إلى كبر مساحتها وعدد سكانها، وذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: تقسيم وحدات الإدارة المحلية.

الفرع الثاني: تشكيل المجالس المحلية.

الفرع الثالث: التنظيم المحلي للعاصمة لندن.

الفرع الأول

تقسيم وحدات الإدارة المحلية

لا يعرف النظام البريطاني نوعاً واحداً من الوحدات الإدارية المحلية، كما لا يعرف وحدة الشكل أو التنظيم حتى بالنسبة للنوع الواحد منها، والسمة البارزة فيه أن وحداته يجوز لها أن تترقى إلى مستوى أعلى، كما يمكن للوحدة المحلية أن تنفرد

---

(1) د. عدنان العجلاني: الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الأول، جامعة دمشق، ط الثانية، 1970م، ص 46- 47.

(2) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص49.

بالإشراف على جميع المرافق المحلية في منطقة معينة، وقد تشترك ثلاثة أنواع منها في أداء الخدمات لسكان هذه المنطقة[1]، فإدارة الحكم المحلي في بريطانيا مــرت بمراحــل تاريخية عديدة، وينظم الحكم المحلي فيهــا حاليــاً قــانون الحكــم المحلــي (Local Government Act) الصادر في 26 تشرين الأول 1972م والذي بدأ تطبيقه اعتباراً من نيسان سنة 1974م، وقد أعطى هذا القانون مزيداً من الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في بريطانيا لما استحدثه من تعديلات جوهرية في إعادة تنظيم البنيان العام للوحدات المحلية البريطانية.

وقد تم بموجب هذا القانون تقسيم وحدات الإدارة المحلية إلى ثلاثة مستويات هــي المقاطعات أو الأقاليم والمراكز والابراشيات، لأغراض الحكــم المحلــي الأمــر الــذي يستدعي الحديث عنها تباعاً على النحو الآتي:

أولاً: المقاطعات:

تعتبر المقاطعة أكبر الوحدات المحلية فــي النظــام البريطــاني، وقــد أوضــح قانون سنة 1972م التفرقة بين المقاطعات، حيث ميز بــين نــوعين مــن المقاطعــات وهي:

1- المقاطعات الحضرية وعددها 6 مقاطعات.

2- المقاطعات غير الحضرية وعددها 39 مقاطعة.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد المقاطعات في ظل القانون المشار إليه قد تقلص عمــا كان عليه في ظل القانون السابق، حيث كان عددها 45 مقاطعــة و79 مدينــة شــبيهة بالمقاطعة، وقد تم تقليص عدد المقاطعات إلى هذه الصورة عن طريق الإدماج المباشر.

إلاّ أنّ عام 1985م شهد تغييرات كبيرة بنظام الحكم المحلي البريطاني، حيث قامت حكومة المحافظين بإصدار قانون الحكم المحلي الذي تم بموجبه إلغاء كــل المقاطعــات

---

(1) د. عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 267.
وأيضاً د. مصطفى أبو زيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مرجع سابق، ص 176.

الحضرية الكبرى والتي كان عددها 6 مقاطعات بالإضافة إلى نقل العديد من اختصاصات المجالس الملغاة إلى مجالس المراكز والأحياء[1].

كما حاول المشرع البريطاني رسم حدود للمقاطعات التي استحدثها القانون الجديد على أساس إحداث أقل تعديل ممكن في الحدود التي كانت قائمة، وأن تكـون الوحـدات متماثلة متساوية بقدر الإمكان في مساحتها وعدد سكانها والعاملين فيها، إلاّ أن ما حـدث فعلاً هو استمرار التفاوت الواضح بين عدد سكان الوحدات المتماثلة[2].

1- المدن الكبرى (في مرتبة المقاطعات):

تقع المدن الكبرى في النطاق الجغرافي للمقاطعات لكنها تستقل عنها إدارياً وتشكل وحدة قائمة بذاتها، وتنشأ هذه المدن بتشريع برلماني، وكانت سابقاً تنشأ بمقتضى منحـة من التاج البريطاني.

وتتباين المدن الكبرى التي في مستوى المقاطعات من حيث مساحتها وعدد سكانها والعاملين فيها، وغالبية هذه المدن يتراوح عدد سكانها ما بين 100 ألـف نسـمة و200 ألف نسمة، في الوقت الذي يزيد فيه سكان بعض المدن عن نصف مليون، بينما تتراوح مساحة هذا التقسيم الإداري ما بين ألفي فدان إلى سبعين ألف فدان، وفيما يتعلـق بعـدد العاملين فإن التباين واضح أيضاً فبينما نجد أن مجلساً لمدينة كبرى يضم 200 عامـلٍ، نجد أخرى يزيد عدد العاملين فيها عن 900 عامل (موظف)[3].

---

(1) جمال فتحي دريك، القاهرة، للمزيد يراجع الموقع على الانترنت:
http://www.al-jazirah.com.sa/magazine/23032004/prlman8.

(2) تبين وجود تباين بين هذه المقاطعات سواءً في عدد السكان أو المساحة، فبالنسبة لعدد السكان هناك مقاطعات يزيد عدد سكانها عن مليون نسمة، ومع ذلك فهناك مقاطعات صغيرة لا يتجاوز تعدادها 200 ألف نسمة، وبالنسبة للمساحة فهناك تفاوت كبير بين هذه المقاطعات، فبينما تصل مساحة سبع مقاطعات إلى ما يقرب من مليون فدان، هناك مقاطعات صغيرة لا تتجاوز 50 ألف فدان، وكـذلك فـإن التبـاين واضح بالنسبة لعدد العاملين في المقاطعات، فثلث هذه المقاطعات يقل عدد العاملين في كل منهـا عـن 8000 موظف، وبشكل عام فإن عدد المقاطعات أو الأقاليم يبلغ 64 إقليماً. للمزيد يراجع: د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004م، ص 234.

(3) د. يوسف الحسن: دراسات في الإدارة والحكم المحلي، المرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

2- المدن البلدية:

وتتكون كل مدينة من عدد من التجمعات السكانية، وكل تجمع منه له مواصفات تشبه مدينة صغيرة، وكان يطلق على هذا التجمع في إنجلترا (برو- Brough)، ولهذه التجمعات طابع حضري، وهذه المدن ذات إطار وحدود متكاملة ومترابطة بعض الشيء، ويتم منحها امتياز يوافق عليه التاج يقر بموجبه حدود إطاره الاتحادي، ويخول التجمع السكاني حق إدارة نفسه بنفسه بواسطة ممثليه، ويحق لهذا الاتحاد تملك العقارات، ويمنح في بعض الحالات حق تعيين قاضٍ أو قضاة في مناطقه لرعاية شئون العدالة، وله حق تسمية اتحاده أو المساحة التي يشملها بالمدينة وذلك في الحدود والشروط المقررة للمواصفات الموضوعة لهذه الغاية.

وانطلاقاً من هذه التنظيمات للمناطق (البرو) أخذ يتطور وعلى صعيد واسع مفهوم الحكم المحلي، خاصة بعد أن أخذت بعض هذه المناطق بالتخلص من سلطة وقيود الحكم المركزي.

وبعد أن قويت شوكة هذه المدن وازدادت سلطاتها المحلية وضعفت بالمقابل السلطة المركزية وذلك لوجود سلطات محلية من جهة وحكومة مركزية وبرلمان من جهة أخرى، لم يبقَ هناك سيطرة فعلية للحكومة المركزية على السلطات المحلية إلاّ من خلال المحاكم، وفي إطار المجالات القضائية فقط، دون التدخل بشئون الإدارة المحلية.

ويبلغ عدد المدن البلدية 309، وقد أنشئت في الأصل بموجب قوانين ملكية حددت مساحتها وما تتمتع به من صلاحيات وسلطات، وتدخل هذه المدن ضمن نطاق المقاطعة، إلا أنها ليست مستقلة كما هو الحال بالنسبة للمدن الكبرى التي في مستوى المقاطعات[1].

---

(1) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 235 وما بعدها.

ثانياً: المراكز:

تنقسم كل مقاطعة بريطانية إلى مجموعة من المراكز، ويعتبر المركز المستوى الإداري الثاني في النظام المحلي، ويتميز هذا النظام بوجود نوعين من المراكز المحلية هي:

1- المراكز الحضرية وعددها 36 مركزاً.

2- المراكز غير الحضرية وعددها 296 مركزاً.

وقد رأى المشرع البريطاني في القانون الصادر سنة 1972م أن يكون عدد المراكز 332 مركزاً حضرياً وريفياً بعد أن كان عددها في ظل القانون السابق 1086 مركزاً وبلدية. وترتب على هذا التعديل زيادة المساحة الجغرافية للمراكز، وزيادة حجمها السكاني، وبالتالي أدى إلى تفاوت المراكز فيما بينها تفاوتاً واضحاً في عدد سكان الوحدات المحلية المتماثلة.

ويعتبر كل مركز وحدة محلية مستقلة يمارس معظم الوظائف المحلية بما في ذلك شئون التعليم والخدمات الاجتماعية، بينما تركت المسائل العامة أو المشتركة مثل النقل والتخطيط والتنمية لمجلس المقاطعة.

كما تتميز المراكز الحضرية بطبيعة الحال (أو المراكز بصفة عامة) عن المقاطعات من حيث عدد سكانها الأقل، في الوقت الذي يتبعثرون فيه داخل مساحة أوسع، مما أضعف مجلس المركز وركز صلاحياته في المجالات السابقة دون غيرها[1].

---

(1) د. كامل بربر: نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، مجد بيروت، الطبعة الأولى، 1416هـ - 1996م، ص 17.

فيصل علي الجبري: مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية.....، أطروحة علمية لاستكمال درجة الماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عدن، 2003م، ص 117.

د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص120.

ثالثاً: الابراشيات:

فضلاً عن الوحدات المحلية السابقة توجد الابراشيات، والتي كانت في الأصل وحدات ريفية قد يكون لها مجلس، وتتمثل السلطة التقريرية فيها بالجمعية العمومية أي من جميع سكان الابراشية. وقد بين قانون سنة 1972م قيام الابراشيات في المقاطعة الريفية مع إجازة إحداث ابراشيات في المناطق الحضرية، برغم أن عدد سكان أكبر الابراشيات في النظام المحلي البريطاني لايزيد عن 300 نسمة، بينما يصل عدد الابراشيات إلى 10250 أبراشية تقريباً.

ويتضح مما سبق أن التنظيم الجديد للوحدات المحلية يتكون من نوعين من المقاطعات: مقاطعات حضرية، ومقاطعات غير حضرية، ونوعين من المراكز: مراكز حضرية، ومراكز غير حضرية، بالإضافة إلى الابراشيات، ومن ثم أصبحت المناطق الحضرية، بما فيها العاصمة لندن، تتكون من مستويين اثنين هما المقاطعات والمدينة الكبرى التي في مستوى المقاطعة، بينما المناطق غير الحضرية تتكون من ثلاثة مستويات هما المراكز الحضرية والريفية والإبراشيات[1]. والملاحظ أن الهيئات المحلية في بريطانيا تطورت نتيجة للجهود المستمرة في الإصلاحات، ولم تقتصر على الطفرة الواحدة التي ينفر منها المجتمع البريطاني، الذي يميل إلى التمسك بالقديم والحفاظ على التقاليد[2].

بينما كانت الوحدات المحلية في بريطانيا تكتسب الشخصية القانونية قبل صدور قانون الحكم المحلي لسنة 1972م إما عن طريق القانون، وكان يطلق على الوحدات التي تمنح الشخصية القانونية بمقتضى قانون Statutory Corporations، أو بمقتضى ميثاق أو براءة ملكية Royal Charter، أو بالتقادم Prescription[3]، ويتم ذلك عن طريق ممارسة إحدى الوحدات المحلية عملها كشخص اعتباري لفترة زمنية طويلة سابقة على

---

(1) طاهر مرسى عطية: الوحدات الإدارية، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 307-309.

(2) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، طبعة 1989م، ص 75.

(3) د. صلاح الدين صادق: الحكم في المحلي إنجلترا، مرجع سابق، ص 224.

وجود السلطة المركزية وقبل أن توجد سلطة تشريعية في بريطانيا، أي قبل عام 1189م، حيث أن السلطة التشريعية وجدت في بريطانيا منذ عهد حكم ريتشارد الأول 1189م، ونتيجة لممارسة العمل فترة طويلة يتم الاعتراف بهذا الوضع، ومن الأمثلة على ذلك مدينة لندن، حيث كانت الوحدات المحلية التي تنشأ بمقتضى ميثاق أو التقادم تسمى بأشخاص القانون العام Commor/aw Corporation، ونتيجة لهذه التفرقة فإن الوحدات المسماة Statutory Corporations لا يجوز لها أن تتجاوز اختصاصاتها المحددة في القانون، أما الوحدات الأخرى Common low Corporation فيجوز لها ممارسة كل الاختصاصات إلاَّ ما حرم عليها بنص صريح في ميثاق إنشائها أو في القوانين المختلفة.

وبعد أن صدر قانون الحكم المحلي لسنة 1972م تغير الوضع فأصبح القانون هو الوسيلة الوحيدة لاكتساب الوحدات المحلية للشخصية القانونية المستقلة، ومن ثم أصبح من غير الجائز للوحدات المحلية أن تتجاوز الاختصاصات المقررة لها في قانون إنشائها، وإلاَّ طبقت عليها نظرية تجاوز السلطة Ultra virus وذلك تطبيقاً لنص المادة 245 من هذا القانون.

وترتب على ذلك أن صارت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الوحيد في منح الوحدات المحلية الشخصية القانونية.

ونتيجة لمنح الشخصية القانونية للوحدات المحلية، فإنها تتمتع بكيان ذاتي مستقل عن الأشخاص القانونية الأخرى، فهي تملك نوعاً من الاستقلال في تصريف كل الأمور التي تدخل في مجال اختصاصها واتخاذ القرارات اللازمة في هذا الشأن[1].

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 64-65.
وأيضا د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ط/ الثالثة 1993م ، ص 77 .

الفرع الثاني

تشكيل المجالس المحلية

يتحدد تشكيل المجالس المحلية وفقاً لنظام الحكم المحلي فـي بريطانيـا بتشـريع برلماني، وقد يكون تشريعاً عاماً ينطبق على جميع أنواع المجالس أو خاصاً ينطبق على مجلس معين دون المجالس الأخرى[1].

ورغم وجود بعض الاختلافات في تشكيل المجالس المحلية، فإن الصفة الأساسـية الموحدة بين هذه المجالس أنها جميعاً مجالس شعبية برزت عن طريق الانتخاب من بين المواطنين في المناطق المحلية، ويعتبر الانتخاب والترشيح حـق مكفـول للجميـع[2]، ويختلف حجم المجلس المحلي بالنسبة إلى عدد السكان، لكنَّ هذه ليس قاعدة ثابتة تحكـم العلاقة بين عدد أعضاء المجلس وعدد سكان المحليات.

وسيراً مع خطة الدراسة ستتم دراسـة تكـوين المجـالس المحليـة البريطانيـة، وإجراءات الانتخاب وشروطه، وحقوق الأعضاء وواجباتهم، فضلاً عن نظام سير عمل هذه المجالس، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تكوين المجالس المحلية البريطانية:

تتكون المجالس المحلية في النظام البريطاني كما أسلفنا من ثلاثة مسـتويات هـي المقاطعات والمراكز والابراشيات، لذا ينبغي علينا أن نتناول تكوين هذه المجالس وذلـك على النحو الآتي:

1- مجلس المقاطعـــة:

يتكون مجلس المقاطعة أو الإقليم من نـوعين مـن الأعضـاء همـا الأعضـاء العاديين والأعضاء الشيوخ، ويتراوح عـددهم مـا بـين 60- 80 عضـواً بالإضـافة

---

(1) د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 240.

(2) Tony Byrne: local Government in Britain Penguin Books England, first edition, ,1981 p 94.

إلى رئيس المجلس، ويتم انتخاب الأعضاء العاديين من بين مواطني المقاطعة عن طريق الاقتراع العام المباشر، ويشكلون ثلاثة أرباع العدد الكلي للمجلس، ومدة العضوية في هذه المجالس أربع سنوات يتجدد انتخاب ثلثهم سنوياً، حيث يتم اعتزال ثلث العدد بطريق القرعة بعد مرور السنة الأولى، وتجرى الانتخابات لشغل المقاعد الخالية تحقيقاً لفكرة التجديد المستمر في عضوية المجالس المحلية، وليس هناك مانع من إعادة ترشيح العضو الذي خرج بالقرعة[1].

أما الأعضاء الشيوخ فيقوم الأعضاء العاديون (المنتخبون) باختيار عدد يماثل ثلث عددهم من داخل أو خارج المجلس ممن تتوافر فيهم الكفاءة التي يحتاجها المجلس، بالإضافة إلى ضرورة توفر شروط العضوية، وينتخب الشيوخ لمدة ست سنوات يجدد نصفهم كل ثلاث سنوات، والهدف من ذلك تزويد المجلس بالكفاءات اللازمة مع توفير عنصر الاستقرار والثبات في الحكم المحلي[2]. دون الإشارة إلى كيفية تجديد النصف منهم، وكان ينبغي الإشارة إلى كيفية طريقة التجديد.

ويهدف المشرع من وجود الأعضاء الشيوخ بمجلس المقاطعة تحقيق عنصر الثبات والاستقرار بالنسبة لإدارة المجلس في ممارسته لاختصاصاته المحلية، واستكمال الكفاءات الناقصة في تشكيله[3]. ويتولى المجلس بعد تشكيله اختيار أعضاء لجانه التي تقوم بفحص ودراسة المسائل التي تدخل في اختصاصه قبل عرضها عليه، كما يشرف على الأعمال الإدارية سكرتير المجلس وهو موظف إداري معين من قبله[4].

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية...، مرجع سابق، ص 103.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 127.
د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 66.
د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص241.

(3) د. عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 65.
وأيضا د. كامل بربر: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 67.

(4) د. كامل بربر، نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 67.

أما رئيس المجلس فيتم انتخابه سنوياً من أعضاء المجلس بما فيهم الشيوخ أو من خارج المجلس ممن تتوفر فيهم شروط العضوية، وعادة ما يكون ممن سبق لهم أن أدوا خدمات جليلة للمقاطعة أو للوطن بشرط أن يكون منتمياً للمقاطعة نفسها، كما يقوم المجلس بانتخاب نائب الرئيس، ويتولى الرئيس إدارة الجلسات ويحضر اجتماعات اللجان الهامة، والرئيس في هذا النظام ليس ممثلاً للسلطة المركزية بل ممثلاً لمواطني المقاطعة، ولا يعد رئيساً لموظفي المجلس، إذ يعهد برئاسة الجهاز الإداري إلى سكرتير المجلس أو إلى موظف مختص بذلك، ويتقاضى رئيس المجلس مكافأة على جهوده مع بدل تمثيل، ويتمتع بالصلاحيات اللازمة لممارسة مهامه(1).

ونرى أن المشرع تميز في تحديد مدة عضوية الأعضاء العاديين للمجالس المحلية بأربع سنوات حيث تعتبر كافية لتقييم العضو ومعرفة قدراته وكفاءته أثناء فترة عمله، ولكنه أخفق في تجديد ثلثهم كل سنة حيث أعتمد على استبعاد ثلث العدد عن طريق القرعة، الأمر الذي قد يؤدي إلى خروج أعضاء ذوي كفاءات عالية يحتاج إليهم المجلس كأعضاء فاعلين في المجلس، وكان الأحرى بالمشرع أن يتبع أسلوب التقييم لجميع الأعضاء أثناء عملهم ومن خلاله يتم استبعاد ثلث أعضاء المجلس لمن تبين عدم فاعليته في المجلس بناءً على هذا التقييم. وإذا تبين من خلال التقييم تميزهم جميعاً فنرى تقسيمهم إلى ثلاث مجموعات وكل سنة يتم تغير مجموعة منها مع إصدار نص قانوني بذلك.

أ- مجلس المدينة الكبرى التي في مستوى المقاطعة:

هناك تشابه كبير بين المجالس المحلية للمقاطعات والمجالس المحلية للمدن الكبرى التي في مستوى المقاطعات، حيث تتكون مجالس الأخيرة من أعضاء منتخبين وأعضاء شيوخ وعمدة قد يختار من بين الأعضاء أو من خارج المجلس، لمدة عام واحد، ويجوز تجديد رئاسته، إلا أن المتبع هو تغيير العمدة سنوياً.

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط- 1993م، مرجع سابق- ص 103.

والملاحظ أن تكوين مجلس المدينة الكبرى يتم بنفس الشروط والعدد والكيفية الموجودة في مجالس المقاطعات، ويعتبر العمدة ممثلاً للمدينة وهو يرأس المجلس ويدير مناقشاته، أما اختصاصاته فليست على درجة من الاتساع، وذلك لأن العمل الأساسي مناط باللجان التي يشكلها المجلس بنفس أسلوب تكوينها في مجالس المقاطعات.

ب- مجلس المدينة "المدن البلدية":

يتكون المجلس من أعضاء يتراوح عددهم ما بين 16- 32 عضواً ينتخبون لمدة أربع سنوات، ويتجدد انتخاب ثلث الأعضاء سنوياً، كما ينتخب الأعضاء شيوخاً من بينهم أو من خارج المجلس في حدود ثلث عددهم لمدة ست سنوات يجدد نصفهم كل ثلاث سنوات، ويرأس المجلس عمدة ينتخب من بين الأعضاء أو من خارج المجلس ممن تتوافر فيه شروط العضوية ولمدة عام واحد قابلة للتجديد، ويرأس العمدة الاحتفالات ويقوم باستقبال الزوار ويعتبر المواطن الأول في المدينة[1].

2-مجالس المراكز:

تحتل المراكز المستوى الإداري الثاني في النظام المحلي، وتتفق المراكز الحضرية والريفية من حيث تشكيلها، وتتمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية وتتولى عادة شئون المراقبة الصحية والعمرانية، وتمارس أعمالها من خلال اللجان التابعة لها.

حيث يتشكل مجلس المركز سواءً الحضري أم الريفي من أعضاء منتخبين عاديين فقط، يتراوح عددهم ما بين 5- 30 عضواً، ويتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر ولمدة ثلاث سنوات يُجدد ثلثهم سنوياً، وقد تُجدد العضوية للأعضاء كلهم[2]، وينتخب الأعضاء رئيساً للمجلس من بينهم أو من

---

(1) عزت حافظ الأيوبي: مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الطلبة العرب، بيروت، 1977م، ص 190.

(2) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 243.

خارج المجلس ممن تتوافر فيه شروط العضوية، ومدة الرئاسة سنة واحدة قابلة للتجديد[1].

3-مجالس الابراشيات:

تمثل الابراشية قرى صغيرة في الريف البريطاني، وهناك اتجاه عام يهدف إلى تقويتها والنهوض بها بعد أن فقدت أهميتها نتيجة للهجرة المستمرة منها.

وتشكل الابراشية التي يزيد عدد سكانها عن 300 نسمة مجلساً محلياً يتكون من 3- 10 أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب السري المباشر لمواطني القرية، لمدة ثلاث سنوات، تنتهي بعدها عضوية الجميع، أي أن مبدأ التجديد الجزئي غير معمول به في هذا النوع من المجالس[2]، ويقوم أعضاء المجلس عقب انتخابهم باختيار رئيس لهم من بينهم أو من خارج المجلس.

وبالنسبة للتجمعات الريفية Rural Communities التي يقل عدد سكانها عن 300 نسمة، ولم يكن لها مجالس محلية، فتعمل بطريق الديمقراطية المباشرة، حيث يجتمع سكان التجمع المحلي على فترات دورية ليتخذوا القرارات التي تتصل بشئونهم المحلية.

أما إذا وصل عدد سكانها إلى 300 نسمة فيجوز لهم تكوين مجلس محلي بحيث لا يقل عدد أعضائه عن خمسة أعضاء[3].

---

(1) د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1968م، ص 94.

(2) د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية، المرجع السابق، ص 104.

(3) R.M. Punnett: British Government and Politics, Third Edition, Heinemann, London, 1978, P. 377-379.

- د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 270-271.
- د. حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 179.

وينفرد الريف الإنجليزي بهذا النوع من المجالس بعد أن ألغي دمجها بالمراكز الحضرية عام 1930م، وهذا النوع من المجالس المحلية هو أقدم صورة للحكم المحلي في إنجلترا[1].

كما يفقد العضو هذه العضوية قبل انتهاء مدتها في حالتين، إذا توافرت في العضو إحداهما أو كلتاهما، كإجراء عقابي في مواجهته والحالتان هما:

أ- تغيب العضو عن حضور اجتماعات المجلس المحلي لمدة ستة أشهر.

ب- إذا نسبت إليه تهمة في مسألة تمس النزاهة أو الاعتبار[2].

ويتضح مما سبق وجود فارق بين مجالس المراكز الحضرية والريفية، والابراشيات من جهة، والسلطات المحلية في المدن والمقاطعات من جهة أخرى، سواءً من حيث تشكيلها أم مدة ولايتها، ويبدو أن صغر المساحة الجغرافية التي تشملها هذه الوحدات وقلة عدد سكانها، هو السبب في هذا التباين.

ويسري هذا التنظيم على كل من إقليمي إنجلترا England وويلز Wales أما بالنسبة لإقليم اسكتلندا Scotland فتجرى انتخابات أعضاء المجالس المحلية للأقاليم والضواحي وكافة الدوائر الانتخابية مرة واحدة كل أربع سنوات. ونظام التجديد السنوي يقتصر على الضواحي الحضرية دون الريفية[3].

ومما تقدم يتضح أن هذا النظام يتميز بعدة سمات من أهمها:

(1) – اختيار رؤساء المجالس المحلية من بين الأعضاء المنتخبين، وليس من خارج المجلس كما كان الحال سابقاً.

(2) – إلغاء نظام الشيوخ Aldermen الذي كان معمولاً به في عضوية المجالس المحلية، الذين كانوا يشكلون ثلث أعضاء المجلس المنتخبين.

---

(1) عزت حافظ الأيوبي: مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 191.

(2) R.M. punnett British Government and Politics, p 383. مرجع سابق

(3) R.M. punnett: British Government and Politics,, P. 381. مرجع سابق

(3)- التجديد الجزئي لأعضاء المجالس المحلية، حيث يتحتم اعتزال ثلث الأعضاء كل سنة، ماعدا مجالس الابراشيات Parishes التي تنتهي مدة كل أعضائها بعد ثلاث سنوات[1]. شريطة عدم اتباع القرعة في اعتزال ثلث عدد الأعضاء.

(4)- التقليل من عدد المجالس المحلية الريفية وعددها 82 مجلساً، وكذلك اختزال مجالس المدن في كل من إنجلترا وويلز، حيث صار عددها 47 مجلساً بدلاً من 58 مجلساً.

(5)- إنشاء ثلاث لجان لمراجعة الحدود والترتيب للانتخابات لكل من إنجلترا وويلز واسكتلندا[2].

ثانياً: إجراءات الانتخاب وشروطه:

سنتناول إجراءات الانتخابات المتبعة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، والشروط الواجب توافرها في الناخب، وكذلك الشروط المطلوبة في المرشح لعضوية المجلس المحلي، وذلك على النحو الآتي:

1- إجراءات الانتخاب:

يتم انتخاب الأعضاء في مجالس الحكم المحلي بأسلوب خاص يجمع بين طريقتي الانتخاب المباشر وغير المباشر، فمن حيث الأصل ينتخب الأعضاء الذين يطلق عليهم "العاديين" من الناخبين، لكن هؤلاء الأعضاء المنتخبين يقومون بانتخاب عدد من الأعضاء يساوي ثلثهم ويطلق عليهم الشيوخ في كلٍ من المقاطعات والمدن الكبرى والمدن البلدية، ويتجدد انتخاب ثلث الأعضاء العاديين سنوياً، بينما يتجدد انتخاب نصف الأعضاء الشيوخ كل ثلاث سنوات، أما الرئيس فيتم انتخابه سنوياً من قبل أعضاء المجلس. وبالنسبة لأعضاء مجالس المراكز الحضرية والريفية والابراشيات فيتم انتخابهم

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، المرجع السابق، ص 77. وأيضاً د. صلاح الدين محمد صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 264-266.

(2) Tony Byrne: Local Government in Britain., p. 53. مرجع سابق

بطريق الاقتراع السري العام المباشر. وهذا النوع من الانتخاب هو الذي يعبر عن طبيعة النظام الديمقراطي، فالانتخابات في نظام الحكم المحلي البريطاني، توضح العديد من مقومات المفهوم الديمقراطي، كحق الأفراد في الانتخاب، وبساطة إجراءاتها، وأخيراً ما يتمتع به نظام الانتخابات من ميزة إعلان النتائج مباشرة في موقع الاقتراع[1].

كما أن المشرع البريطاني أناط مسئولية إدارة الانتخابات بموظف رسمي بدرجة عالية من موظفي السلطة المحلية، ليكون مسئولاً عن الناحية الشكلية والرسمية وعن التنظيمات والإجراءات المقتضية المطلوب مراعاتها، وفي الموقع المقرر لإجراء الاقتراع. ويكون هذا الموظف المسئول عن ضبط النتائج التي تتمخض عنها عملية الاقتراع وإعلانها على الحاضرين في موقع الانتخابات، ويعاونه في ذلك عدد من الموظفين المحليين الرسميين إضافة إلى المندوبين عن كل مرشح من المرشحين إلى هذه الانتخابات. وهناك موظف آخر مسئول عن ضمان صندوق تجميع بطاقات الاقتراع وإيصالها بمحتوياتها إلى دائرة المجلس المحلي بعد الانتهاء من عملية الاقتراع[2].

2- الشروط الواجب توافرها في الناخب:

أ- أن يكون الشخص متمتعاً بالجنسية البريطانية أو (جمهورية ايرلندا الشمالية).

ب- أن يكون قد بلغ من العمر 18 سنة.

ج- أن يكون مقيماً إقامة عادية في نطاق الوحدة المحلية في تاريخ الانتخاب.

د- أن يكون مسجلاً في قوائم الانتخابات.

ه- ألا يكون مسجون إثناء فترة الانتخابات وكانت مده سجنه سنه فأكثر.

و- ألا يكون محكوم عليه بسجن بسبب أعمال شغب وعنف.

---

(1) د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 245.

(2) Tony Byrne: Local Government in Britain p 94 . مرجع سابق .

ونرى أن المشرع البريطاني أراد بذلك أن يضمن حداً أدنى من وجود صلة بين الشخص الذي سيزاول حقه في الانتخابات وبين الوحدة المحلية لكي يستطيع ممارسة هذا الحق بحرية، وأن يكون لديه القدرة على اختيار أفضل العناصر لتمثيله في المجلس المحلي[1].

وقد اكتفى المشرع وفقاً لقانون عام 1972م بهذه الشروط المتعلقة بالناخب، ملغياً بذلك الشروط التي كان يُعمل بها في ظل القانون القديم والمتمثلة بشرط النصاب المالي، ومقتضاه أن يكون الناخب مالكاً أو مستأجراً لأرض أو عقار في نطاق الوحدة المحلية لا تقل قيمة ضريبته السنوية عن عشرة جنيهات[2].

وقد أحسن المشرع صنعاً عندما أعاد النظر في شروط الناخب لإتاحة الفرصة لجميع الأشخاص الذين استوفوا الشروط، والخالين من الموانع لممارسة الانتخابات.

أما موانع التصويت التي تفقد الأهلية الانتخابية فتشمل الفئات الآتية:

أ- القُصر الذين لم يبلغوا سن 18 سنة.

ب- الأجانب.

ج- المصابين بأمراض عقلية.

د- المسجونين الذين صدرت ضدهم أحكام جنائية.

ه- من صدرت ضدهم أحكام بالإدانة في جريمة مخلة بالشرف أو الخيانة العظمى.

و- ويحرم من التصويت لمدة خمس سنوات من ثبتت إدانته في جريمة تزوير الانتخاب[3].

3- الشروط الواجب توافرها في المرشح:

لكي يحق لكل فرد أن يتقدم بطلب ترشيح نفسه ليكون عضواً في مجلس الحكم المحلي، يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 65-66.

(2) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 273.

(3) Tony Byrne: Local Government in Britain. p 92-93 مرجع سابق.

أ- أن يكون المرشح متمتعاً بالجنسية البريطانية. وهنا قصر القانون حق الترشيح بمن يحمل الجنسية البريطانية بينما اشترط في الناخب حمل الجنسية البريطانية أو جنسية ايرلندا الشمالية.

ب- أن يكون قد بلغ من العمر 21 سنة.

ج- أن يتحقق في شأنه أحد الأمور الآتية:

- الإقامة في نطاق الوحدة المحلية لمدة 12 شهراً كاملة تسبق الانتخابات، ويستثنى من ذلك الابراشيات فيكتفا فيها بالإقامة في مكانه حتى لو كان على بعد ثلاثة أميال من حدودها، وذلك وفقاً لنص المادة 79 من قانون الحكم المحلي.
- أن يكون اسمه مدرجاً في قوائم الانتخاب للوحدة المحلية التي يتقدم بطلب ترشيح نفسه فيها.
- أن يكون عمله الرئيسي أو محل عمله في نطاق الوحدة المحلية.
- أن يكون لديه حيازة لعقارات سواء بصفته مالكاً أو مستأجراً في دائرة الوحدة المحلية وبشرط أن تستمر الحيازة لمدة 12 شهراً.

د- أن يكون الشخص متمتعاً بأهليته المدنية، وأن لا يكون قد صدرت ضده أحكام جنائية[1]، وأن يكون خالياً من الموانع[2]. وموانع الترشيح تشمل الفئات الآتية[3]:

- الأشخاص الذين صدرت ضدهم أحكام بالإفلاس أو الإعسار.
- من صدرت ضدهم أحكام قبل خمس سنوات سابقة على الترشيح في جريمة تزيد عقوبتها عن ثلاثة أشهر.
- الموظفون الذين يتقاضون مرتبات من إحدى المجالس المحلية أو لجانه.

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 66.

(2) SEE. P.W. Jackson: local Government, Third edition Butterworth's, London, 1976, p 95.

وأيضا د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 273.

(3) SEE. P.W. Jackson: local Government, p 95 مرجع سابق .

- المدرسين في المدارس التي تنشئها المجالس المحلية.

ونرى أن المشرع قد أحسن صنعاً في منع الترشيح لمن صدرت ضدهم أحكام بالإفلاس أو الإعسار وذلك قياساً لعدم قدرته على إدارة أموره فكيف بإدارة أمور المجالس المحلية، أما بالنسبة لمن صدرت ضدهم عقوبة لا تقل عن ثلاثة أشهر فنرى على المشرع الإشارة إلى استثناء من رد إليهم اعتبارهم في هذه الجرائم.

ونعتقد بأن حرمان الموظفين الذين يتقاضون مرتبات من إحدى المجالس المحلية أو لجانه أو المدرسين، تعدياً على حق من الحقوق التي كفلها القانون لجميع المواطنين، لاسيما أن المشرع لم يحدد الأسباب التي تستدعي حرمانهم من هذا الحق.

ثالثاً: حقوق الأعضاء وواجباتهم:

الأصل أن أعضاء المجالس المحلية لا يتقاضون أي حقوق مالية، إلا أنه يجوز للأعضاء الحصول على مقابل ما يتكبدونه من مصروفات التنقل أو الإقامة بمناسبة حضور اجتماعات المجلس أو لجانه، فيما يقع على عاتقهم الالتزام بحضور جلسات المجلس ولجانه التي هم أعضاء فيها، والمشاركة في المناقشات واتخاذ القرارات، فضلاً عن تمتعهم بالحصانة فيما يبدونه من أقوال أو تصريحات صحفية، وبحدود معينة[1].

أما بالنسبة للدوافع والرغبات التي تحدو فئات المجتمع المحلي للانخراط في عضوية المجالس المحلية فإنها تتباين من شخص إلى آخر، فقد تكون لدى البعض الرغبة الصادقة في خدمة المجتمع المحلي، فيما تكون لدى البعض مجرد التطلع لرئاسة المجلس والتشرف بعضويته، وفريق ثالث يرى في عضوية المجلس خطوة نحو الإسهام في العمل الحزبي السياسي، وتطلعاً للترشيح لعضوية البرلمان، ومع ذلك فهناك كثيرون يعزفون عن عضوية المجالس المحلية لأسباب تكون– في الغالب– أسباباً مالية[2].

---

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 278.

(2) R.M. Punnett: British Government and Politics p 383- 384. مرجع سابق

رابعاً: نظام سير العمل في المجالس المحلية ولجانها:

تتميز المجالس المحلية في بريطانيا بكثرة عدد أعضائها تحقيقاً لمبدأ الكفاية السياسية، كما تلعب اللجان التي يشكلها المجلس المحلي والأحزاب السياسية والرأي العام المحلي ونظام العاملين المحليين دوراً هاماً في تحقيق التوازن بين الاعتبارات السياسية والإدارية داخل المجالس المحلية في المملكة.

إن نظام سير العمل عن طريق اللجان هو الأسلوب الشائع، حيث أجاز المشرع البريطاني للمجالس المحلية ضم أعضاء للمجالس من خارج الأعضاء المنتخبين، لسد النقص من الكفاءات داخل المجلس ومشاركة المواطنين بأعمال المجلس عن طريق هذه اللجان[1]، وهذا ما سنتناوله من خلال الحديث عن مداولات المجلس، وطريقة عمله من خلال اللجان وأخيراً الجهاز الإداري والتنفيذي للمجلس، وذلك على النحو الآتي:

1- مداولات المجلس وأدوار انعقاده:

يجب على المجالس المحلية عقد أربعة اجتماعات سنوية على الأقل، وعملياً تعقد المجالس عادة اجتماعاً كل شهر، وكلما دعت الضرورة لعقد مثل هذا الاجتماع. وللمجلس الحرية في تحديد عدد الجلسات وزمان انعقادها[2]، وجلسات المجالس المحلية علنية، ويسمح للجمهور والصحافة حضورها، ومع ذلك يجوز للمجلس أن يقرر سرية الاجتماعات إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويتولى رئيس المجلس رئاسة جلساته، ويجوز له أن يستبعد أي شخص من الاجتماع عندما يرى أن حضوره يخل بالنظام أو يؤثر على سير العمل بالمجلس بطريقة لا تحقق المصلحة العامة[3].

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط- الثالثة 1993م، مرجع سابق، ص 158.

(2) R.M Punnet : British Government and Politics p 388مرجع سابق .

وأيضا د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 286.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 67.

وأيضا د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع السابق، ص 287.

ومداولات المجلس تدور حول دراسة المقترحات والتوصيات التي تتقدم بها لجان المجلس، وتصدر قرارات المجلس بشأنها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس المجلس[1].

ويلاحظ أن للأحزاب السياسية في بريطانيا دوراً أساسياً في التأثير على اتخاذ القرارات، سواء على المستوى القومي أو المحلي، فتنعكس هذه التأثيرات بدورها على قرارات المجالس المحلية وخاصة داخل لجانها، ومن ثم فإن مدى فاعلية هذه القرارات أو الاعتراض عليها يتحدد بالنظر إلى أغلبية تشكيل المجلس، وما إذا كانت تنتمي إلى المعارضة أو إلى الحزب الحاكم[2].

2- طريقة عمل المجالس المحلية من خلال اللجان:

تقوم المجالس المحلية بتشكيل لجان من بين أعضائها، لمباشرة المهام المنوطة بها، حيث تقوم كل لجنة بالإشراف على خدمة معينة، أو مجموعة خدمات مرتبطة أو متصلة بأغراض متقاربة فمثلاً يتم تحديد لجنة للإسكان، وأخرى للتعليم وثالثة للطرق، كما يجوز أن يتفرع عن اللجان الهامة لجان فرعية إذا اقتضت الحاجة إلى ذلك[3].

ولجان المجالس المحلية نوعان هما: لجان دائمة، ولجان مؤقتة أو خاصة. فاللجان الدائمة هي التي تقوم بمزاولة عمل معين بصفة مستمرة، واللجان المؤقتة أو الخاصة هي التي تقوم بإنجاز مهمة معينة، أو مواجهة مشكلة معينة، وبانتهاء هذه المهمة أو المشكلة تفقد صفتها.

---

(1) R.M. Punnet: British Government and Politics p 388 مرجع سابق .

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 67.
وأيضاً د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 287.

(3) R.M. Punnett: British Government and Politics p 388 مرجع سابق .

والمبدأ العام أنه كلما كان عدد أعضاء اللجان قليلاً، كلما كانوا أقدر على إنجاز المهام الموكلة إليهم[1].

وإذا كانت المجالس المحلية تتمتع بحرية الاختيار في تشكيل أي لجنة من هذه اللجان إلا أن حريتها تنعدم بصدد تشكيل لجان معينة، وهي التي ينص القانون على تشكيلها، ومن ثم يكون تشكيل مثل هذه اللجان أمراً وجوبياً[2].

وإذا كان المجلس المحلي ولجانه هما اللذان يحددان الخطوط الرئيسية للسياسات المحلية، وقيام رؤساء اللجان بمعاونة الفنيين والتنفيذيين على تنفيذ هذه السياسة[3] فإن ذلك يفترض تمتع الأعضاء المنتخبين بقدرات وكفاءات فنية عالية تؤهلهم للقيام بمثل هذه الأعمال[4].

3- الجهاز الإداري والتنفيذي داخل المجلس:

تقوم المجالس المحلية بوضع نظامها الداخلي الذي ترسم من خلاله إجراءات سير العمل بها سواء بالنسبة للأعضاء أو الموظفين داخل هذه المجالس، وذلك نظراً لما تتمتع به من استقلال نسبي في مواجهة السلطة المركزية.

مع العلم أن المجلس المحلي يتكون من فئتين متميزتين من الأشخاص: الأولى الأعضاء المنتخبون، والثانية الموظفون المحليون المعينون عن طريق المجلس المحلي بمقتضى عقود توظيف شخصية تحدد بمقتضاها حقوقهم والتزاماتهم، بالإضافة إلى طرق التوظيف الأخرى التي قد تتم بمعرفة السلطة المركزية أو بموافقتها[5]، وموظفو الفئة

---

(1) د. عبد القادر الشيخلي: لجان المجلس البلدي، بحث رقم 266 المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1982م، ص 54 وما بعدها.

(2) مثل اللجنة المالية، والأطفال والصحة، واللجنة المشتركة الدائمة لمجالس الأقاليم، ولجنة الحراسة، ولجنة قوات الشرطة للمقاطعة، للمزيد يراجع د. عبد القادر الشيخلي: لجان المجلس البلدي، مرجع سابق، ص 51.

(3) Local Government in Britain, Central office of Information.,P15. مرجع سابق

(4) Tony Byrne: Local Government in Britain p 18 مرجع سابق

(5) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 292-293.

الثانية هم الذين يشكلون الجهاز الإداري والتنفيذي داخل المجلس المحلي وينقسمون بدورهم إلى فئات ثلاث هي:

أ- **الفئة الأولى:** رؤساء المصالح، وهؤلاء يشترط فيهم استيفاء متطلبات التأهيل المتخصص، ويحضرون اجتماعات المجلس بصفتهم مستشارين لأعماله وليس لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات.

ب- **الفئة الثانية:** مجموعة المساعدين المهنيين أو الإداريين. وليس هناك فارق كبير بين مهام الفئة الأولى والثانية، حيث ينتمي كلا الفريقين لفئة الإداريين والتنفيذيين، إلا أن الفئة الأولى تتمتع بسلطات أوفر، وتضطلع بتنفيذ السياسة التي يقررها المجلس.

ج- **الفئة الثالثة:** وهي التي يسند إليها القيام بالأعمال التنفيذية البحتة، بما في ذلك الأعمال العادية مثل: عمال الطرق والإنشاءات والصيانة، وعمال النظافة، وبطبيعة الحال فإن المجلس يقوم بوضع التوصيف اللازم لشغل الوظائف القيادية، وتحديد الشروط المتطلبة في المرشحين للتعيين فيها[1].

الفرع الثالث

التنظيم المحلي للعاصمة لندن

تتميز العاصمة لندن بتنظيم إداري مستقل، وذلك لما تتمتع به من اعتبارات خاصة ترجع إلى كبر مساحتها وعدد سكانها[2] بالإضافة إلى أهميتها السياسية والاقتصادية، باعتبارها عاصمة البلاد، ومركز التجارة الداخلية والخارجية[3].

---

(1) المطبوعات الرسمية للحكومة الانجليزية، رقم 2400، ص 15.

(2) د. طاهر مرسي عطية: إدارة الحكم المحلي في مدينة لندن (الكبرى) (دراسة مبدئية) بحث رقم (210) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، يناير 1979م، ص 36.

(3) المطبوعات الرسمية للحكومة البريطانية رقم 2400، مرجع سابق، ص 10.

وينظم الحكم المحلي لمدينة لندن الكبرى القانون الصادر عام 1963م[1]، والــذي طبق عام 1965م، ومن خلال التطبيق العملي لهذا القانون لــوحظ أن وجــود المجلــس أصبح دون جدوى. لذلك فقد خسر الكثير من اختصاصاته منــذ عــام 1980م، خاصــة عندما فقد وظائفه في التخطيط، وفي عام 1984م خسر وظائفه في شئون المواصــلات، وكانت الحكومة قد أعلنت عام 1983م أن مجالس المقاطعات (المتربولتن) تعتبر سلطات متزايدة في الإنفاق والإسراف، وأنها تمثل مستوى سلطات محلية فوقية لا لزوم لها، كما يصاحب هذه المستويات الفوقية كثيراً من الضعف في العمل والعلاقات والإنجاز علــى النطاق المحلي.

وعلى هذا الأساس تقدمت الحكومة المركزية بمشروع قانون جديد للحكم المحلــي إلى البرلمان الإنجليزي الذي أقره عام 1985م وبموجبه تم إلغاء مجالس المقاطعات ذات العواصم (المتربولتن) وعددها (6) إضافة إلى مجلس مقاطعة لندن الكبرى GLC، ونص القانون على أن يتم تنفيذ هذا الإلغاء بدءاً من عام 1986م[2].

فيما صدر قانون آخر عام 1999م من خلاله تم إعادة تشكيل سلطة لندن الكبــرى من جديد، بحيث تتألف من محافظ ومجلس محافظة، وإيجاد تدبيرات مالية لهذه السلطة، ووضع شروط معينة لشاغلي منصب المحافظ وعضوية مجلس المحافظة الذي يتشكل من 25 عضواً يتم انتخابهم وفقاً لأحكام القانون على أن تكون مدة عضوية المحافظ ومجلس المحافظة أربع سنوات لكل منهما. كما بين القانون صلاحيات كل من المحافظ ومجلــس المحافظة وحدد وظائف كل منهما[3]، وقد كان القانونان السابقان المشار إليهما والقــانون الجديد تقضي بتقسيم مناطق لندن إلى 32 سلطة محلية، إضافة إلى السلطة المحلية لمركز لندن التجاري وهي: مجلس مدينة لندن الكبرى ومجــالس الأحيــاء الداخليــة (Inner

---

(1) فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن للألفية الثالثة، دار مجدلاوى للنشر والتوزيع- عمان- الطبعة الأولى 1421هـــ - 2000م، ص 37.

(2) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 302.

(3) د. فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن، مرجــع ســابق، ص 227-229.

London) وعددها 13 حياً بما فيها مركز لندن التجاري، ومجالس الأحياء الخارجية (Outer London) وعددها 20 حياً[1].

وتنقسم المجالس المحلية للعاصمة لندن من حيث الموقع إلى قسمين وتظم ثلاثة مجالس هي:

(1) مجلس مدينة لندن الكبرى Greater London Council

(2) مجالس أحياء لندن وعددها 33 مجلساً London Borough Council

(3) مجلس مدينة لندن الأصلية (التاريخية) Inner London Council

وتشكل المجالس المحلية المشار إليها على النحو الآتي:

أ- مجلس مدينة لندن الكبرى:

يشكل على غرار مجالس المقاطعات خارج لندن، ويتكون المجلس بالإضافة إلى الرئيس ونائبه والوكيل من حوالي 92 عضواً، ويتم تحديد الأعضاء على أساس عضو واحد عن كل دائرة انتخابية، ويجرى انتخابهم لمدة ثلاث سنوات كاملة[2] يتم بعدها تجديد المجلس بأكمله، أي دون الأخذ بمبدأ التجديد الجزئي[3]، ويجرى انتخاب الرئيس ونائبه والوكيل من بين أعضاء المجلس لمدة سنة واحدة فقط[4].

وبمقتضى قانون 1972م تم إلغاء نظام أعضاء الشيوخ Aldermen، اعتباراً من سنة 1976م[5].

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط 1993م، مرجع سابق، ص 77.

- فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن، مرجع سابق، ص 39.

- جمال فتحي دربك الانترنت:

http://www.al.-jazirah.com.sa/magazine/30032004/prlman6.htm

(2) د. طاهر مرسي عطية: إدارة الحكم المحلي في مدينة لندن، مرجع سابق، ص 26.

(3) Tony Byrne: Local Government in Britain: p 91 . مرجع سابق

(4) د. طاهر مرسي عطية: إدارة الحكم المحلي في مدينة لندن، مرجع سابق، ص 27.

(5) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 339.

ب- مجالس أحياء لندن:

تشكل على غرار مجالس الأقاليم، وعددها 32 مجلساً، ويبلغ عدد أعضاء كل مجلس حوالى60 عضواً، وذلك بحسب عدد الدوائر الانتخابية والتي يتباين عددها من وقت إلى آخر[1]، ويجرى انتخاب جميع الأعضاء مباشرة من قبل الناخبين بعد إلغاء نظام الشيوخ من مجالس البلديات عام 1976م، ويتم انتخاب الرئيس من بين أعضاء المجلس لمدة عام، ومدة المجلس ثلاث سنوات.

جـ- مجلس مدينة لندن الأصلية (التاريخية):

يشكل المجلس العام من العمدة والشيوخ والأعضاء العاديين، ويصل عدد الأعضاء العاديين إلى حوالي 159 عضواً، بالإضافة إلى 25 عضواً من الشيوخ يتم انتخابهم بواسطة هيئة الناخبين، ويتولون مناصبهم كأعضاء في المجلس مدى الحياة، ويتم بمعرفتهم انتخاب رئيس المجلس Chairman وأحياناً يسمى العمدة Mayor في البلديات والمدن الكبيرة نسبيا[2].

أما الأعضاء العاديون فيتم انتخابهم لمدة عام واحد بواسطة الدوائر الانتخابية المتعددة، والتي أنشئت للقيام بهذا الغرض[3].

ويلاحظ أن المجلس كبير جداً إذا ما قورن بغيره من المجالس المحلية البريطانية.

وقد أوجب القانون على هذه المجالس أن تجتمع سنوياً أربع مرات، على أن يتولى الأعضاء الشيوخ في الدورة الأولى انتخاب العمدة من بين اثنين يرشحهم المجلس العام، ومعظم اجتماعات المجلس علنية إلا إذا كان الأمر

---

(1) د. طاهر مرسي عطية: إدارة الحكم المحلي في مدينة لندن، مرجع سابق، ص 29.

(2) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 389-390.
وأيضا د. طاهر مرسي عطية: مرجع سابق، ص 30-31.

(3) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 137.
وأيضا د. خالد علي سماره: تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 107.

يتطلب غير ذلك لما فيه المصلحة العامة، ويتولى العمدة إدارة اجتماعات المجلس.

أما بالنسبة للشروط المتعلقة بالانتخاب والترشيح، وكذلك إجراءات سير العمل ولجان المجالس وموظفيه، فإنها في هذه المجالس لا تختلف عما سبق أن ذكرناه في الفرع الثاني من المطلب الأول.

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس المحلية

تأخذ بريطانيا بنظام الاختصاص الحصري وتتمثل في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية، وبالتالي ليس لها الحق في ممارسة أي نشاط أو اتخاذ أي إجراء يخرج عن هذا التعداد إلاّ بتشريع مستقل أي بموافقة البرلمان[1]، فالقانون يحدد على سبيل الحصر اختصاصات وسلطات الحكم المحلي، والتي تختلف من وحدة محلية إلى أخرى وذلك وفقاً لظروف الوحدات المحلية[2]. وهذا التحديد يخضع لمجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية لكل مجلس محلي[3]، والقاعدة هي أن البرلمان يستطيع أن يحدد لكل منطقة أو مدينة ما يشاء من اختصاصات حتى تلك التي تعتبر عرفاً أنها اختصاصات قومية وتدخل في سلطة الدولة، بل إن القانون قد يشرك المجالس المحلية مع السلطة المركزية في أداء بعض الخدمات الواقعة ضمن نطاق هذه المجالس[4].

---

(1) د. ربيع أنور فتح الباب: الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية في دولة قطر، مرجع سابق، ص 75.

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 67.

- د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط/ 1993م، مرجع سابق، ص 176.

- د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 273.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 67-68.

(4) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط 1993م، مرجع سابق، ص177.

ومن خلال متابعة القوانين التي أصدرها البرلمان البريطاني في مجال اختصاصات المجالس المحلية يمكن ملاحظة الآتي[1]:

1- يصدر البرلمان البريطاني قوانين تمنح المجالس المحلية اختصاصات إضافية أو تحرمها من اختصاصات تمارسها فعلاً، وبعض القوانين تحيل إلى وزير معين تقدير كيفية ممارسة المجالس لبعض الاختصاصات.

2- القوانين التي تحدد الاختصاصات المحلية ليست دائماً عامة وشاملة لجميع المجالس المحلية، بل إن الكثير منها تكون خاصة بمجالس محلية محددة، حيث نجد الاختصاصات المحلية تتباين وتتميز من مركز لآخر ومن مدينة لأخرى دون قاعدة معينة، إذ من الجائز أن نجد مجلساً لمدينة كبيرة يتمتع باختصاصات أقل من تلك التي تمارسها مجالس أصغر وأقل أهمية.

3- القوانين التي يصدرها البرلمان في مجال المحليات لا تتضمن كلها اختصاصات إلزامية، بل إن بعضها له صفة اختيارية أو شرطية، بمعنى أن يترك مثلاً للمجلس المحلي أن يحدد تاريخ مباشرة هذا الاختصاص نتيجة توفر ظروف وأوضاع وشروط معينة تسمح له بتقرير أهليته أو قدرته على القيام بما شرعه البرلمان له.

4- قد يفرض القانون على السلطة المركزية إصدار اللوائح التنفيذية وتضمينها قواعد أصول ممارسة الاختصاصات.

5- قد يصدر البرلمان قوانين لمجالس محلية معينة ولكنه يسمح لمن يشاء في المجالس الأخرى الاستفادة من هذه الاختصاصات.

6- للمجلس المحلي أن يلجأ إلى البرلمان للحصول على قانون خاص يخوله بعض الاختصاصات.

7- تجيز بعض القوانين للمجالس المحلية إنشاء وإدارة مرافق مجازاة (Permissive Serrices) حيث يصدر المجلس المحلي قراراً منفذاً

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 395- 396.

لهذه القوانين، وهذا الأمر قد يساعد المجالس المحلية في توسيع اختصاصاتها أو إضافة خدمات وسلطات جديدة[1].

ومن خلال استقراء نظام الحكم المحلي البريطاني يتبين أن المشرع حدد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز لها أن تتجاوز ذلك الاختصاص أو تمارس أي نشاط جديد آخر إلاّ بتشريع مستقل.

وليس هناك نمطاً أو أسلوباً واحداً من الاختصاصات لكل المجالس المحلية، بل يتم وضع الاختصاصات بما يتناسب مع ظروف وطبيعة عمل كل مجلس بمفرده، وعلى ذلك فإن ما قد يعتبر مرفقاً محلياً في إقليم معين قد لا يعد كذلك في إقليم آخر[2]، ويمكن القول إن الاختصاصات المحلية في بريطانيا بدأت بصورة متواضعة جداً، حيث كانت تتركز في بادئ الأمر على حفظ الأمن وصيانة الطرق ومساعدة الفقراء، ولكن التغيرات المتلاحقة التي طرأت على المجتمع البريطاني أضافت إلى المجالس المحلية اختصاصات كثيرة ومتنوعة، إلاّ أن أسلوب توزيع هذه الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية لا يسير على أسس منطقية ولا ينبع من قاعدة معينة في توزيع هذه الاختصاصات، إذ نجد أنَّ مجلساً لمدينة كبيرة يتمتع باختصاصات أقل من تلك التي تمارسها مجالس أصغر وأقل أهمية، ويرجع ذلك إلى أسباب عديدة أهمها أنَّ الغالبية العظمى لهذه الاختصاصات لم تسند إلى المجالس المحلية دفعة واحدة وعلى أساس موحد، بل أسندت إليها تبعاً للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي كانت تعيشها البيئة المحلية ذاتها، فيتم منحها اختصاصات بصورة منفردة عن غيرها من المجالس الأخرى[3].

---

(1) د. حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 96-97.
وأيضاً د. خالد سماره: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص 178.

(2) د. ربيع أنور فتح الباب: القانون الإداري "تعريفه وخصائصه – التنظيم الإداري – الإدارة المحلية"، دار الرحمن، الجزء الأول، 2005م، ص 194. ، د.صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم، مرجع سابق، ص 116.

(3) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق، ص 177.

وبالرغم من القاعدة التي تحدثنا عنها سلفاً في تحديد اختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا إلاّ أنه في الوقت الحاضر نجد أن هذه الاختصاصات واسعة في الكثير من الأحيان، وتمتد إلى العديد من المسائل المتعلقة بخدمات النظام العام والصحة العامة والخدمات الاجتماعية والإسكان والخدمات الذاتية والمتعلقة بالتعليم.. فقد أناط قانون سنة 1972م هذه الاختصاصات بمجلس المقاطعة والمراكز الحضرية والأحياء، بحيث تتولى هذه المجالس إنشاء وإدارة المدارس بالإضافة إلى الخدمات المتعلقة بالمكتبات والمعارض والأسواق العامة، بالإضافة إلى خدمات تخطيط المدن والقرى الذي يعتبر من أحدث الاختصاصات التي منحت لبعض المجالس المحلية البريطانية، وهذا الاختصاص يعم كافة الأراضي البريطانية، وتعتبر كل من مجالس المقاطعات والمراكز ذات اختصاص بهذا الشأن، وقد وزع القانون هذا الاختصاص بينها بطريقة تفصيلية[1].

المطلب الثالث

الموارد المالية للمجالس المحلية

يعتبر المال عصب الحياة للإدارة المحلية، ولا تستطيع أي سلطة محلية تنفيذ ما ترسمه من مخططات ومشاريع محلية إلاّ إذا توفر لها من المال ما يكفي لتغطية تكاليف تلك المشاريع للنهوض بمرفق من المرافق المحلية[2]، فثبات مصادر التمويل المحلي في بريطانيا يعد مشكلة كبيرة تقابلها المجالس المحلية بمقترحات عديدة لتطويرها، أو لإيجاد مصادر إضافية أو بديلة لمواجهة إنفاقها المحلي[3]. وقد تضمن قانون 1972م الكثير من المقترحات في مجال إيجاد مصادر تمويل تناسب الخدمات الضرورية التي تقدمها الهيئات المحلية، حيث أجاز المشرع للسلطة المحلية حق الالتجاء إلى الاقتراض، كما أباح لها فرض رسوم وعوائد إضافية إلى جانب ما تقدمه السلطة المركزية لتلك السلطات من

---

(1) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 70-71.

(2) د. صبري توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق، مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، عام 1972م، ص 177.

(3) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 92.

مساعدات مالية مختلفة، كل هذه تعد وسائل دعم لميزانيات الوحدات المحلية، تساعدها على تنفيذ ما تراه من مشروعات في مختلف المجالات[1]، ومن ثم يتولى كل مجلس محلي إعداد موازنة تفصيلية تشمل تقديراته للإيرادات والمصروفات في كل سنة مالية، وهي تبدأ في بريطانيا في أول إبريل من كل عام.

وإنفاق الهيئات المحلية يحدد من خلال التمييز بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي (الاستثماري). ويقصد بالإنفاق الجاري الاعتمادات المخصصة للأجور والقيام بأعمال الإدارة اليومية[2]، أما الإنفاق الرأسمالي فيقصد به الاعتمادات التي تخصص للقيام بالمشروعات الاستثمارية، والتي تمثل أصولاً رأسمالية معمرة لسنوات طويلة نسبياً[3]، مثل بناء المدارس ومشروعات الإسكان.

ووفقاً لهذين النوعين من أوجه الإنفاق المحلي تتحدد قدرة الهيئات المحلية على الاقتراض من عدمه، فتستطيع الهيئات المحلية القيام بالاقتراض في حالة الإنفاق الاستثماري لتمويل المشروعات ذات العائد المالي بحيث تسدد من هذه العائدات القروض وفوائدها، أما بالنسبة للإنفاق الجاري فلا تستطيع الهيئات المحلية الاقتراض، وهناك حوالي 60% من الإنفاق الجاري يتم تمويله من المساعدات الحكومية وأحياناً تصل هذه المساعدات إلى 90% من موارد الهيئات المحلية[4] وعموماً تنحصر مصادر التمويل المحلي في نوعيين من المصادر داخلية وخارجية نتناولهما في الفرعين الآتيين:

---

(1) د. صبري توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية، مرجع سابق، ص 177.
وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 146.

(2) SEE: Petre G.Richards: the local Government System. – George Allen and Unwin, London.- First Edition, 1983. P.92-93 .

(3) Peter G. Richards: the local Government System p 93. مرجع سابق

(4) Peter G. Richards: the local Government System p 93. مرجع سابق

الفرع الأول

مصادر التمويل الداخلي

وتشمل الضرائب والرسوم وأثمان الخدمات التجارية، وهو ما سنوضحه كما يلي:

أولاً: الضرائب المحلية: (Rates):

خول القانون للهيئات المحلية فرض الضرائب المحلية لمواجهة تكاليف خدمات الحكم المحلي في حدود معينة، ولها تقدير قيمتها وجبايتها وإنفاقها في الأغراض التي خصصت لها، وأهم هذه الضرائب هي الضريبة العقارية، والبعض يذكر أنها الضريبة الوحيدة في بريطانيا[1].

وتفرض الضريبة على العقارات الثابتة وما فوقها من مبانٍ والتي تُشغل بغرض السكن، ويلزم ساكني العقار بدفع الضريبة تبعاً للقيمة الإيجارية للعقارات التي يشغلونها[2]، وتتمثل هذه الضريبة في رسم نسبي على كل فرد يشغل عقاراً أو ملكاً ثابتاً داخل نطاق الوحدة المحلية[3] التي يمثلها المجلس سواء كان مالكاً للعقار أو منتفعاً به أو شاغلاً له بالإيجار أو غير ذلك، ويرتبط عنصر التكليف بأداء هذه الضريبة بشغل العقار أكثر منه بملكيته[4].

ثانياً: الرسوم وأثمان الخدمات التجارية:

ويشمل هذا المصدر من مصادر التمويل المحلي المقابل النقدي الذي تحصل عليها الوحدات المحلية من أملاكها أو إيرادات المشروعات المحلية

---

(1) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 290.
وأيضاً د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 282.
(2) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 304- 305.
وأيضاً د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 282.
(3) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 92-93.
(4) يوسف الحسن: دراسات في الإدارة والحكم المحلي، مرجع سابق، ص 108.
وأيضاً د. ظريف بطرس: الحكم المحلي في بريطانيا، رسالة دكتوراه، 1986م، ص 418.

وأثمان الخدمات التجارية التي تتقاضاها، ويتميز هذا المصدر بأن المستفيد منه يمكن تحديده، بعكس الضرائب(1).

وقيام الوحدات المحلية بتقديم مثل هذه الخدمات – والتي تفرض عليها الرسوم- لم يكن بدافع الربح وإنما بدافع تقديم خدمة للجمهور وتقاضي ثمن التكلفة فقط، إلا أن هذا لا يمنع من تحقيق الأرباح التي ترجع إلى حسن وكفاءة الإدارة.

وفي حالة ما إذا حققت الوحدات المحلية فائضاً فإنه يستخدم في تخفيض الضريبة العقارية، وإذا حدث عجز في ميزانية هذه الخدمات فإنه يغطى من حصيلة الضرائب.

وتجدر الإشارة إلى أن زيادة الموارد من هذا المصدر لا يؤثر تأثيراً جذرياً في التمويل المحلي إلا أنه يقلل من اعتماد المحليات على الضرائب المحلية أو الإعانات الحكومية(2).

الفرع الثاني

مصادر التمويل الخارجي

وتشمل الإعانات الحكومية والقروض المحلية، وتعتبر الإعانات من أهم هذه الموارد، وسيقتصر حديثنا على أهم هذه الإعانات دون الإغراق في التفاصيل بالإضافة إلى القروض المحلية وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الإعانات الحكومية:

تكاد المجالس المحلية البريطانية أن تغطي أكبر قدر من احتياجاتها المالية عن طريق الإعانات التي تحصل عليها من الحكومة المركزية(3). وتمثلت استجابة الحكومة لمقترحات ليف يلد في المجال التشريعي لإصلاح نظام التمويل

---

(1) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 316.

وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 148.

(2) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 318.

(3) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 93.

المحلي في إصدار قانونين لهما بعض الآثار في مالية الوحدات المحلية، وهما قانون الحكم المحلي وتخطيط الأراضي الفضاء الصادر عام 1980م، وقانون مالية الحكم المحلي الصادر في 13 يوليو عام 1982م، والملاحظ أن هذين القانونين لم يغيرا من الملامح العامة لنظام التمويل المحلي إلاّ فيما يخص الإعانات الحكومية التي ورد عليها تعديلات جوهرية، أما باقي مصادر التمويل فقد بقيت معظمها دون تعديل[1]، وسنتناول أهم الإعانات الحكومية والمتمثلة في الإعانات المخصصة والإعانات العامة وذلك على النحو الآتي:

1- الإعانة المخصصة:

الإعانة المخصصة: هي المبالغ النقدية التي تخصصها الحكومة للقيام بوظيفة أو خدمة معينة. وتشكل الإعانات المخصصة نسبة كبيرة من مجموع الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية للوحدات المحلية، ومن أهم الإعانات التي أكدتها التعديلات الجديدة هي إعانة الإسكان، وتعطى هذه الإعانة للسلطات المحلية المسئولة عن الإسكان، وهي مجالس المراكز District Councils، وكذلك كل المستويات المحلية في لندن الكبرى، وتعطى نسبة منها أيضاً لهيئة المدن الجديدة وجمعيات الإسكان، حيث تقتسم كل هذه الجهات فيما بينها الجانب الأعظم من مشاريع الإسكان ببريطانيا. وتحكم إعانات الإسكان نصوص القانون الصادر في عام 1980م في الجزء السادس منه في المواد من 96-105[2].

والإعانات المخصصة للوحدة المحلية تقدر على أساس الإعانات التي كانت تخصص للوحدة المحلية في الفترة السابقة، مع إضافة نسبة معينة مقابل ارتفاع تكاليف البناء، ويدخل في تقدير الإعانة أيضاً القدرة الاقتصادية للوحدة المحلية، والتي قد تؤدي إلى تناسب حجم إعانة الإسكان تناسباً عكسياً مع حجم دخول الوحدة المحلية، ومستوى كفاءة أداء الخدمة التي تقدمها الوحدة المحلية،

---

(1) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 334.

(2) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 335.

وتقييم الأداء من اختصاص الوزارات المختصة وبعض الهيئات المهتمة بالوظائف التي تقدم الإعانة[1].

ويحق للوزير المختص بشئون البيئة تعديل التقديرات الأولية لإعانة الإسكان أو سحب الإعانة إذا كان لديه القناعة بأن الوحدة المحلية لم تعد مستحقة للإعانة كلياً أو جزئياً، وله سلطة تقديرية في تعديل التقديرات دون الخضوع لرقابة القضاء ما دام يمارسها في حدود معقولة وعلى أسس موضوعية وليست تحكمية.

كما أشارت القوانين إلى إعانات أخرى تعطى للوحدات المحلية للحفاظ على البيئة، واستصلاح الأراضي، وحماية المباني ذات القيمة التاريخية، والإعانات الخاصة بالشئون الاجتماعية، وحماية الطفولة، وحماية الشواطئ، والدفاع المدني، والبوليس، وإدارة القضاء، وتشغيل الشباب، والمنح الجامعية للطلبة، وإعانات صغار الملاك، وإعانات المجاري التي تعطى للقرى[2].

فضلاً عن ذلك أضاف قانون الحكم المحلي الصادر عام 1980م بعض الأحكام بإعفاء المعوقين من دفع الضريبة العقارية على أن تقوم الحكومة المركزية بمنح إعانة تسمى (إعانة إعادة الضريبة) لتغطي بها مقدار الضريبة الذي من المفترض أن تدفعه بعض الفئات المستثناه (المعوقين)، فيما قرر قانون سنة 1980م إعانة جديدة تعطى للوحدات المحلية لتسهيل إقامة جماعات الغجر بها أو تخصيص بعض المواقع لبيوتهم المتنقلة[3].

2- الإعانات العامة:

أعطى المشرع الوحدة المحلية سلطة تقديرية واسعة في الإنفاق دونما قيود من الحكومة المركزية على نوعيات معينة من الخدمات، فالإعانة العامة تحسب على أساس

---

(1) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 335.

(2) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 335-336.

(3) المادة (70) من قانون الحكم المحلي البريطاني لسنة1980م.

وأيضاً د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 336.

قواعد محددة[1]، والقاعدة العامة هي أن تقدر الإعانة العامة على أساس حساب الحاجات الإنفاقية لكل وحدة محلية بدقة، ثم حساب الدخول المتوقعة للوحدة المحلية من مصادرها الذاتية (كالضريبة العقارية ومشروعاتها الاستثمارية والرسوم) والفارق بينهما هو مقدار الإعانة العامة.

وقد منح قانون سنة 1980م سلطة تحديد الإعانة العامة لوزير الدولة لشئون البيئة، وذلك طبقاً للمادة 54 منه. وعند إصدار قرار منح الإعانة العامة للوحدة المحلية فإن ذلك يتطلب من الوزير القيام بعدة خطوات نص عليها القانون في المواد 54،55،56 وهي على النحو التالي:

* تحديد النفقات المحلية المناسبة Relevant Expenditure:

ويقصد بها النفقات المحلية التي يجب أن تغطى من حصيلة الضريبة العقارية، أما النفقات الأخرى التي تغطى بمنح أو إعانات خاصة فلا تدخل في حساب النفقات المحلية المناسبة التي تتخذ أساساً لتقدير الإعانة العامة.

* على ضوء النفقات المحلية المناسبة يحدد وزير البيئة الحجم الكلي للإعانة الحكومية التي ستعطى للوحدات المحلية.

وقبل اتخاذ الوزير لقراره بتحديد الحجم الكلي للإعانة أوجب عليه القانون في المادة (54) أن يستشير بعض الهيئات والجمعيات التي يعتقد أنها معنية بالأمر.

* يحدد نصيب كل وحدة محلية من الحجم الكلي للإعانة عن طريق تحديد نصيبها من إعانة تسمى إعانة مساندة الضريبة Rate Support Grant وهذه بدورها تتكون من نوعين من المعونات هما: إعانة تخفيف عبء الضريبة، والإعانة الشاملة.

فإعانة تخفيف عبء الضريبة يكون نصيب الوحدة المحلية بحسب القوائم التي تقدمها إلى الحكومة المركزية، مبيناً فيها مقدار الإعفاءات الضريبية أو التخفيضات الضريبية التي منحتها الوحدة المحلية لبعض فئات المواطنين، وهذا

---

(1) وتحكم هذه القواعد المواد (48- 68) من قانون الحكم المحلي ذاته.

النوع لا يعطى لكل الوحدات المحلية بـل لبعضـها فقـط وهـي السـلطات المحليـة ذات الاختصاص الضريبي.

أما الإعانـة الشـاملة Block Grant فيـتم التوصـل إلـى نصـيب الوحـدة المحلية بطريقة حسابية معقدة، تتلخص طبقاً للمادة (56) فيما يلي:

- تحديد نفقات كل وحدة محلية.
- تحديد الحصيلة التي يجب على الوحدة المحلية أن تجمعها من العقارات الواقعة في نطاقها الإقليمي(1).

والفارق بين ما يجب على الوحدة المحلية جمعه كضرائب وبين نفقاتها المناسـبة يكون هو المبلغ الذي تقوم الحكومة المركزية بدفعه كإعانة شاملة، وبإضافة المبلغ الناتج من إعانة تخفيف عبء الضريبة إلى المبلغ الناتج من الإعانة الشاملة يكون حاصل الجمع هو ما يسمى بالإعانة المساندة للضريبة العقارية، وهي في حقيقة الأمر الإعانة المتاحـة لكل الوحدات المحلية طبقاً للقانون الحالي.

فضلاً عن ذلك أناط القانون بالوزير المختص سلطة تقديرية واسـعة فـي فـتح الإعانات العامة، فله حق تعديل النفقات المناسبة التي تقدمها الوحدات المحلية، وله أيضاً حق تعديل حجم إعانة تخفيض عبء الضريبة وكذلك الإعانة الشاملة(2).

ثانياً: القروض المحلية:

لم يحدث في تاريخ الحكـم المحلـي ببريطانيـا أن تركـت سـلطة الاقتـراض المحلي دون رقابة مـن الحكومـة المركزيـة، إلاّ أنّ أسـباب الرقابـة تغيـرت مـع

---

(1) يتم ذلك عن طريق حساب القيمة الإيجارية الكلية للعقارات الواقعة في النطاق الإقليمـي للوحـدة المحلية، ثم يقوم وزير البيئة بتحديد نسبة معينة من الجنيه يراها هو مناسبة كأساس للضريبة العقاريـة، ثم يضرب الرقمين ويكون الناتج هو الحصيلة المتوقعة من الضريبة العقارية، والحكمة في هـذا هـي تحفيز الوحدات المحلية على بذل الجهد وعدم التراخي في تحصيل الضريبة العقارية. للمزيد يراجع د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 338.

(2) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 338.

الوقت. وتهدف رقابة الحكومة المركزية على الاقتراض المحلي إلى التأكد من أنَّ الوحدات المحلية لم تتجاوز حدود قدرتها المالية، كما أنَّ هناك أهدافا أخرى مثل:

- التأكد من أن المشاريع الممولة عن طريق الاقتراض معقولة من الناحية الفنية.
- التأكد من أن لدى الوحدات المحلية الكادر الفني المؤهل للقيام بهذا النوع من المشروعات[1].

أما الآن فقد أصبح الهدف الرئيس من الرقابة على الاقتراض هو تأكد الحكومة المركزية من أن سياسة الاقتراض المحلي تسير في خط متكامل مع سياسة الحكومة المركزية وأولويتها، إما بضغط الإنفاق المحلي في حالات العجز في ميزان المدفوعات، وإما بتشجيع الاقتراض المحلي في حالة الأزمات حتى تقوم بالأعمال المخفضة للبطالة[2].

ويحق للوحدات المحلية الاقتراض للقيام بوظائفها وفقاً للقاعدة العامة المنصوص عليها في القانون الصادر عام 1972م "المادة (121) منه"، إلاّ أنها تخضع لرقابة شديدة في هذا الصدد من الحكومة المركزية. وطبقاً لمبدأ عدم تجاوز القانون Ultra Viresdoctrine يجب على الوحدات المحلية أن تقترض ضمن حدود معقولة Reasonable Limits وبطريقة معقولة أيضاً Reasonable Manner. ولذلك فإن للحكومة المركزية الحق في إرغام الوحدات المحلية- قضائياً- على عدم الخروج عن هذه الحدود، ولكن الحكومة المركزية لا تلجأ للقضاء - في الغالب- للرقابة على سلطات الاقتراض المحلي ولكنها تسن اللوائح والقرارات الوزارية المنظمة له.

ويلاحظ أن المادة (172) من قانون 1972م الخاص بالحكم المحلي وفي الملحق رقم 13 منه يحكم بحق الهيئات المحلية بالاقتراض.

(1) د. صبري توفيق حمودة: اللامركزية المحلية، مرجع سابق، ص 186.
(2) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 320.

وطبقاً لهذا القانون فإن للوحدات المحلية حق الاقتراض لفترة قصيرة أو الاقتراض عن طريق السحب على المكشوف Orer draft دون موافقة الحكومة المركزية بشرط أن يكون القرض مبرماً لتغطية بعض المصروفات إلى حين استلام إيرادات جارية ستحل بعد فترة قصيرة أو لتغطية أعباء قرض وافقت عليه الحكومة المركزية من قبل.

أما القروض طويلة الأجل فعلى الوحدة المحلية أن تحصل على موافقة وزير الدولة لشئون البيئة (وهو الوزير المختص بالحكم المحلي في بريطانيا)، وقد تكون موافقته مباشرة أو غير مباشرة، وتكون موافقة الوزير المختص مباشرة إذا كان الاقتراض المحلي يستهدف تغطية نفقات مشروع مصرح به من قبله، وتكون موافقة غير مباشرة حينما تقترض الوحدة المحلية لإقراض وحدة محلية أخرى صرح لها وزير الدولة لشئون البيئة بالاقتراض (كأن تقترض وحدة محلية كبرى لإقراض وحدة محلية صغرى).

أما في حالة الاقتراض من مجلس الأشغال العامة فإن القرض لا يتم إلاّ بموافقة وزير الدولة لشئون البيئة في كل الأحوال[1].

كما أن للوحدات المحلية الحق في الاقتراض دون موافقة وزير البيئة طبقاً لبعض القوانين الأخرى التي تعطيها الحق في ذلك، والملاحظ أن الاقتراض عن طريق وزير البيئة تكون شروطه المالية أفضل، لأنها تتم عادة من مؤسسات اقتراض عامة لا خاصة.

ويشترط موافقة وزير البيئة في الحصول على كل قرض بذاته، إلاّ إذا كان مشروع القرض خاضعاً لما يسمى (بالموافقة العامة) (General Consent)[2].

فالمشروعات الخاضعة للموافقة العامة لا يجوز الاقتراض بشأنها إلاّ بموافقة الوزارة المركزية المختصة بالمشروع المقترح، أي أن الرقابة المركزية تنتقل فقط من وزارة البيئة إلى وزارة أخرى.

---

(1) المادة (5) من قانون مالية الحكم المحلي لسنة 1982م.

(2) حيث حددت اللائحة رقم 76/66 الصادرة من وزارة البيئة فئات المشروعات الاستثمارية التي تخضع للموافقة العامة وهي المشروعات الرئيسية والضرورية للاقتصاد المحلي، وليس معنى ذلك إفلات الوحدة المحلية من رقابة الحكومة المركزية في هذه الحالة.

وإلى جانب القيود القانونية على الاقتراض يلاحظ أن قرار الوحدة المحلية بالاقتراض يتوقف أيضاً على سعر الفائدة السائد، فإذا كان المتوقع أن يرتفع سعر الفائدة فالأفضل أن تلجأ الوحدات المحلية إلى القروض طويلة الأجل بسعر فائدة ثابت، أما إذا كان المتوقع أن ينخفض سعر الفائدة فالأفضل لها أن تقترض لمدة قصيرة، وبعد السداد يعاد الاقتراض بسعر أقل وهكذا[1].

المطلب الرابع

الرقابة على المجالس المحلية

إن أسلوب الرقابة المتبع في بريطانيا لا يتقيد بقواعد نظرية عامة، وإنما يقوم على أساس من التجربة والملاءمة ما بين النظرية والتطبيق، فهو يتميز بتعدد الأشكال، وبالتالي تعدد العلاقات التي تربط الوحدات المحلية بالحكومة المركزية، فالرقابة التي يتم ممارستها تختلف في الوحدات المحلية وفقاً لنوع الخدمات التي تقدمها، حيث يختلف أسلوب الرقابة من خدمة لأخرى[2]، كما أن الوحدات المحلية في بريطانيا تتمتع بقدر كبير من الاستقلال وحرية التصرف فيما لو قورنت بدولة أوروبية أخرى كفرنسا مثلاً، بالرغم من زيادة الرقابة المفروضة عليها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية نتيجة المساعدات الحكومية المقدمة لها للتأكد من كيفية إنفاقها في المجالات المخصصة لها، أما في غير هذا المجال فإن تدخل السلطة المركزية عادة ما يكون محدوداً[3].

لذا فالمجالس المحلية بطبيعتها تخضع لإشراف ورقابة السلطة المركزية عن طريق مؤسساتها الدستورية التشريعية والقضائية والتنفيذية.

---

(1) د. محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 321.

(2) د. ظريف بطرس: مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها بين النظرية والتطبيق، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1971م، ص 299.

(3) د. فوزي عبد الله العكش: الحكم المحلي والإدارة المحلية، الأسس والتطبيقات، جامعة الإمارات العربية المتحدة- العين- 1983م، ص 139.

وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص369-370 .

أما على المستوى اللامركزي فلا وجود لهذه الرقابة، لأن كل مجلس محلي له من الاستقلال ما يمكنه من الاتصال بالسلطة المركزية مباشرة دون وساطة أو إشراف من قبل المجالس الأخرى التي تعلوه في المستوى، إلا أن هذا الوضع لا يمنع من قيام علاقات تعاون وتنسيق بين هذه المجالس[1]، وهي علاقات متعددة ومتنوعة.

ومما سبق يتضح أن الرقابة على المجالس المحلية تمارس من قبل سلطات الدولة الثلاث سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

رقابة السلطة التشريعية

تعتبر المجالس المحلية في بريطانيا هيئات لا مركزية من صنع البرلمان، ويمارس هذا الأخير عليها بعض المظاهر الرقابية، وتنحصر في مجملها في سن القوانين المنظمة للمجالس المحلية، وتحديد اختصاصاتها، وبيان علاقتها بالأجهزة المركزية الأخرى[2].

ولما كان البرلمان هو صاحب الاختصاص في إصدار التشريعات التي تلتزم بها المجالس المحلية Local Councils – شأنها في ذلك شأن أي سلطة تمارس اختصاصات عامة– فإن للبرلمان حق حل أي من المجالس المحلية Local Councils أو وقف جلساته.

إلا أن الواقع العملي يؤكد عدم إقدام البرلمان على اتخاذ مثل هذا الإجراء[3]، مع أنه هو الذي يقرر إنشاءها ويمنحها الاختصاصات والشخصية المعنوية وله الحق في تعديل النظم المحلية ضيقاً واتساعاً[4].

---

(1) عبد الوهاب شكري: العلاقة بين السلطات المحلية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول 1977م، ص 748.

(2) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 147.

وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 371-372.

(3) د. محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص36.

(4) د. سليمان الطماوي: الرقابة على السلطات المحلية، محاضرة عام 1970م، ص2.

وعلى الرغم من رقابة السلطة التشريعية على المجالس المحلية – التي يجب عليها أن تتصرف وفقاً للقوانين الصادرة عن البرلمان– إلاّ أنّ هذا الوضع لا يجعل المجالس المحلية تابعة للسلطة التشريعية، بل على العكس فإن الهيئات المحلية تتمتع بذاتية مستقلة بذات القدر الذي تتمتع به في مواجهة السلطة التنفيذية[1]، وكل ما في الأمر أن السلطة التشريعية تستطيع أن تتدخل في شئون المجالس المحلية عن طريق القوانين، فلها أن تسن ما تشاء من قوانين جديدة أو تلغي أو تعدل ما تشاء من قوانين قائمة، فالبرلمان هو صاحب السيادة في هذا الشأن.

وبغير هذه الوسيلة، أي التدخل عن طريق التشريعات، فليس للسلطة التشريعية أية وسيلة أخرى تمكنها من اتخاذ أي إجراء، ولهذا السبب فإن ممثلي أجهزة السلطة التنفيذية لا يسألون سياسياً أمام البرلمان عن تصرفات الهيئات المحلية، ومن ثم فيمكن للوزير المسئول عن الحكم المحلي، أو أي وزير آخر، أن يرفض الإجابة عن أي سؤال يقدم له من البرلمان عن موضوع يتعلق بالهيئات المحلية.

وإذا حدث وأن تقدم أحد المواطنين بشكوى ضد المجلس المحلي إلى البرلمان فإن ما يمكن أن يفعله هذا الأخير هو إحالة الشكوى إلى الجهة المختصة لإجراء التحقيق وموافاة الشاكي بما أسفرت عنه التحقيقات بشأن الموضوع الذي تقدم شاكياً من أجله[2].

الفرع الثاني

رقابة السلطة التنفيذية

تهدف رقابة السلطة التنفيذية إلى تحقيق عدد من الأهداف في مواجهة المجالس المحلية، أبرزها التحقق من أن السلطات المحلية وصلت في إنجازها للخدمات الموكلة إليها إلى مستوى معين من الكفاءة بحيث تحافظ على عدم انخفاض مستويات الأداء

---

(1) د. عادل محمود حلمي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص278-279.

(2) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 337.

المقررة لكل اختصاص[1]، ويتم ذلك عبر الوزارات المركزية ذات العلاقة مع السلطات المحلية بواسطة مفتشي تلك الوزارات، فمن خلالهم يتم تقديم المعونة الفنية للسلطات المحلية ورفع تقارير عن مستوى الأداء الفني لكل سلطة محلية على حده، ومن خلال تقاريرهم أيضاً يتوقف منح الإعانة السنوية المركزية للمرافق التي تديرها السلطة المحلية.

كما أن السلطة التنفيذية لا يحق لها أن تحل أياً من المجالس المحلية أو وقف جلساته، وكل ما تستطيع عمله هو اللجوء إلى القضاء لمخاصمة المجلس المحلي الذي يقوم في حقه سبب من أسباب المخاصمة، ومن ثم فإن أعضاء المجالس المحلية في منأى عن العزل أو الوقف عن ممارسة حقوق العضوية من قبل السلطة المركزية[2].

أما بالنسبة للمجلس المحلي فإن له الحق في اتخاذ أي إجراء ضد أي عضو يخالف اللوائح المنظمة للمجلس، وقد تصل إلى حد أن يفقد العضو حقوق عضويته في المجلس المحلي[3].

كما تهدف الرقابة المركزية إلى التحقق من التزام السلطات المحلية بتطبيق اختصاصاتها وفقاً للقانون، حيث يحق للحكومة المركزية الالتجاء إلى القضاء (العادي) إذا ما وجدت أن المحليات قد خالفت القانون وأصرت على هذه المخالفة، وعندئذ يحق للقضاء إجبار تلك المجالس المخالفة على احترام القانون[4].

وبالرغم من تشعب موضوعات هذه الرقابة وتنوعها، بل وتداخلها في أكثر الأحيان، إلاّ أنه يمكننا حصرها في رقابتين إدارية ومالية نوجزها على النحو الآتي:

---

(1) د. يوسف الحسن: دراسات في الإدارة والحكم المحلي، مرجع سابق، ص 117- 118.

(2) د. حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 36.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مرجع سابق، ص 206.

(4) د. يوسف الحسن: دراسات في الإدارة والحكم المحلي، مرجع سابق، ص 118.

وأيضاً د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 146.

أولاً: الرقابة الإدارية:

تمارس الوزارات المختلفة العديد من صور الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الحدود التي يخولها القانون، وقد وضع المشرع تحت تصرف هذه الوزارات عدة وسائل، ولكل وزارة اختيار الوسيلة التي تراها ملائمة لهذا التدخل، ومن هذه الوسائل اللوائح والأوامر والمنشورات والتفتيش الذي تقوم به لجان تقصي الحقائق، وأخيراً الزيارات الميدانية التي يقوم بها كبار المختصين في الوزارة المختصة بالحكم المحلي[1]، ونفصل ذلك على النحو الآتي:

1- اللوائح والأوامر والمنشورات:

تكتفي معظم التشريعات الحديثة بوضع المبادئ الأساسية التي تلتزم بها الحكومة، ويقع على عاتق كل وزير بمقتضى سلطاته السياسية القيام بإصدار اللوائح التنفيذية لهذا القانون، أو تفويضها بمقتضى لوائح أو أوامر أو منشورات دورية تضع التفاصيل المكملة لهذه التشريعات[2].

وهذا النوع من الرقابة الذي يتم من خلال اللوائح والمنشورات تمارسه السلطة التنفيذية على المستويين القومي والمحلي بغية التنسيق والارتقاء بكفاءة الأداء إلى المستوى المنشود، وفي المجال المحلي يجرى التنسيق مع كافة الهيئات المحلية، وعلى الوزراء المعنيين القيام بوضع الخطط اللازمة لتطوير الخدمات فيها، كأن يقوم وزير الإسكان والحكم المحلي بوضع لوائح تنفيذية للخطة القومية للتطوير والتنمية، والتي يجب على الهيئات المحلية الالتزام بها[3].

وهناك لوائح تحدد مواصفات معينة لشغل بعض الوظائف الفنية أو الإدارية أو التنفيذية، والتي تتطلب توافر شروط معينة في شاغلها.

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 376.

(2) P.W. Jackson: local Government, p 281 . مرجع سابق

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 208. وأيضا

P.W. Jackson; local Government, p 281. مرجع سابق

بالإضافة إلى ما تقدم هناك لوائح أخرى تتضمن كيفية إجراءات التعيين وتحديد الأجور والمكافآت، فضلاً عن تضمن هذه اللوائح إجراءات التأديب والفصل[1]، ومن ثم يقع على عاتق الهيئات المحلية التأكد من استيفاء هذه الشروط في شاغلي وظائف محلية معينة كالبوليس والإطفاء والتعليم[2].

2- التفتيش:

يعتبر التفتيش من أقدم وسائل الإشراف المركزي على المجالس المحلية، وكان الهدف منه التأكد من أن أجهزة السلطة المحلية تقوم بأداء واجباتها بكفاءة وفاعلية في الأقاليم، وفي مختلف الخدمات كالشرطة والإطفاء والتعليم والرعاية الصحية[3]، كما يهدف التفتيش أيضاً إلى مساعدة الأجهزة المحلية وذلك بمدها بالوسائل الفنية المتاحة لتحسين الأداء وتقديم النصح والمشورة لهذه الهيئات. كما أن للمفتش سلطة واسعة في تقصي الحقائق والإطلاع على كل ما من شأنه إنجاح مهمته في الحدود التي تخولها القوانين، وفي النطاق الذي يخص الوزارة التي يتبعها، مع الاستماع إلى المقترحات التي من شأنها تلبية طلب المزيد من المشروعات التي يحتاج إليها المجتمع المحلي[4].

ولا تقتصر مهمة التفتيش على مجرد الرقابة والتحقيق في وقائع تخص أنشطة معينة، بل تشمل كافة الأنشطة المحلية[5]، ولم يكن الهدف من التفتيش تصيد الأخطاء، بل الكشف عن هذه الأخطاء والعمل على تقييمها والقضاء على أسبابها، وتقديم العون والمساعدة للمجالس المحلية للقيام بمسئولياتها على أكمل وجه.

---

(1) Peter G.Richards: the Local Government system,.P.125. مرجع سابق

(2) P.W. Jackson; local Government, p 282 مرجع سابق .

(3) Peter. G.Richards; the Local Government system p 124. مرجع سابق

(4) Peter. G.Richards; the Local Government system p 124- 125 مرجع سابق .

(5) الأنشطة المتعلقة بالمكاتب التي تدير تراخيص البناء، وكذلك المطارات والطرق والمدارس وغيرها.

وبعد انتهاء التفتيش فإن المفتش يقوم بتقديم تقرير شامل عن المجلس المحلي إلى الجهة الرئاسية التي يتبعها، والتي على ضوئه تبادر الجهة الرئاسية إلى اتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة، بغض النظر عما انتهى إليه تقرير المفتش الذي لا يعدو أن يكون مجرد رأي استشاري غير ملزم للجهة التي يتبعها[1].

ويلاحظ أن معظم تقارير التفتيش صارت تنشر ليطلع عليها الرأي العام، ما لم يكن هناك أسباب جدية تدعو إلى عدم نشرها، كالإضرار بالأمن القومي، أو أية اعتبارات أخرى تتعلق بالصالح العام وترى الجهات العليا الإبقاء عليها في طي الكتمان[2].

3- الزيارات الميدانية:

تمارس الرقابة الإدارية أيضاً أجهزة مركزية مختلفة تمثل الوزارات المعنية بالخدمات، وهي المتمثلة بوزارة البيئة، وتمثل الزيارات الميدانية حلقة الوصل بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ويقوم بها الموظفون المختصون بشئون الحكم المحلي التابعون لوزارة البيئة Department Of the Environment ، وهي الجهاز الذي يشرف على شئون الحكم المحلي وهي التي حلت عام 1970م محل وزارة الإسكان والحكم المحلي، وصارت تحمل اسم وزارة البيئة والتخطيط العمراني منذ التاريخ المشار إليه[3].

ويقوم بهذه الزيارات عدد من الموظفين من ذوى الاختصاصات كالمهندسين أو رجال المساحة والتخطيط العمراني وكبار الإداريين والتنفيذيين الذين لهم تأثير قوي على قرارات الوزارة.

---

(1) Peter. G.Richards; the Local Government system p 125 مرجع سابق .

(2) Peter. G.Richards; the Local Government system p 125. مرجع سابق

(3) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 363- 364.

د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص77.

Peter. G. Richards; the Local Government system p 77. مرجع سابق

4- رقابة المدعي البرلماني:

تمارس الرقابة الإدارية عبر المدعي البرلماني، وهو جهاز مركزي خاص يمارس رقابة إدارية على كل أجهزة الدولة المركزية والمحلية، وقد أنشئ هذا الجهاز عام 1967م، ومهمته فحص الشكاوى المقدمة من أحد أعضاء البرلمان ضد الأجهزة الإدارية، بالإضافة إلى قيامه بالتفتيش على أعمال هذه الأجهزة[1]، ويتمتع بحصانات كبيرة إذ يتولى التاج (الملكة) تعيينه بناء على اقتراح الحكومة، ولا يجوز عزله إلاّ بمقتضى خطاب موجه من البرلمان بمجلسيه الشيوخ والنواب معاً[2].

ثانياً: الرقابة المالية:

تعد هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على وحدات المجالس المحلية[3]، وبالنظر إلى ضخامة حجم الإنفاق المحلي التي تمثل حوالي ثلث الإنفاق العام الكلي وأثر هذا الإنفاق على الاقتصاد القومي، فإن هذا الأمر يبرر هذه الرقابة وهذا التدخل، نظراً لما تقتضيه المصلحة العامة، وبما أن الحكومة المركزية هي المسئولة عن سياسة التخطيط الاقتصادي القومي، فإن دواعي تدخلها يكون مبرراً في هذه الحالة، ومتفقاً مع مسئولياتها القومية[4] بغية التأكد من أن الإنفاقات التي تقوم بها المجالس المحلية قد حققت الأغراض التي رصدت من أجلها.

والرقابة المالية ليست مقصورة على مستوى المجالس المحلية، بل هي رقابة شاملة على مستوى الأجهزة المحلية والمركزية على السواء[5].

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: مرجع سابق، ص 76.

(2) د. ليلى تكلا: الامبودسمان، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة 1971م، ص 40.

(3) د. محمد فتح الله الخطيب، د. صبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 163.

(4) المطبوعات الرسمية للحكومة الإنجليزية برقم 2400، مرجع سابق، ص 22.

(5) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 77.

وفضلاً عن ذلك فهناك الرقابة المصاحبة للإعانات المالية التي تقدمها السلطة المركزية للمجالس المحلية باعتبارها الجهة التي تمنح الإعانة، وذلك للتثبت من صحة الإنفاق، وأن الإعانة المطلوبة ضرورية للوحدة المحلية، والتثبت من قدرتها على القيام بأعبائها الأساسية، ومثل هذا الأمر قد يَجُر إلى تدخل الحكومة المركزية لمراجعة مجمل أوجه الإنفاق للتثبت من عدم وجود إسراف لا مبرر له في بعض المجالات ومجمل أوجه الموارد، والتحري عما إذا كانت الجهود قد بذلت بالفعل لتأمين الموارد التي يسمح بها القانون، وأنه لم يتحقق مع ذلك التوازن بين الموارد والنفقات[1].

وأجاز قانون الحكم المحلي للوزير المختص تخفيض الإعانات إذا اقتنع أن الهيئات المحلية لم تحقق القدر المطلوب من مستوى الأداء، على أن يتولى البرلمان التصديق على قرار الوزير[2].

والرقابة المالية تبدأ من خلال المجلس المحلي ذاته، حيث أوجب القانون على كل مجلس القيام بتشكيل لجنة يناط بها مراقبة النشاط المالي داخل المجلس والالتزام بالسياسة المالية، وتُشكل كل هذه اللجان في مجالس المدن والأقاليم وفي مجالس العاصمة لندن، وتستعين تلك اللجان بخبير محاسب يقوم بمراجعة الحسابات والإشراف على إعداد النظم المحاسبية وفق أنظمة موحدة، ولهم الحق في عدم الموافقة على الصرف المالي في حالة المخالفات القانونية[3] وإحالة الموضوع للمحكمة المختصة، وهي المحكمة الابتدائية إذا كانت قيمة المبلغ لا تتجاوز (2000 جنيه)، أو المحكمة العليا إذا كانت المخالفة أكبر من ذلك[4].

إلا أن هناك رقابة تقوم بها الأجهزة المركزية المختصة وقد يتولاها مفتش الخزانة العامة، أو مراجعون قانونيون تنتدبهم الحكومة لذلك.

---

(1) د. محمد فتح الله الخطيب، د. صبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 164.

(2) المادة (5) من قانون الحكم المحلي لسنة 1972م.

(3) المطبوعات الرسمية للحكومة الإنجليزية رقم 2400، مرجع سابق، ص 22.

(4) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 359.

وقبل عام 1972م كانت سلطات هؤلاء المراجعين تنحصر في توقيع جزاءات على المخالفين[1]، وتتمثل في إلزام المخالف برد المبلغ المنصرف خلافاً للقانون، فـإذا زادت المبالغ المنصرفة بالمخالفة للإجراءات المحاسبية السليمة يحرم المتسبب مـن شـغل أي منصب عام لمدة خمس سنوات، سواء كان المسئول مـن المـوظفين أو مـن أعضـاء المجلس[2].

أما بعد صدور قانون 1972م، أصبح لكل مجلس مراجع حسابات معتمد[3]، وحدد القانون المشار إليه سلطة مراجع الحسابات حيث أصبحت مقصورة على مجرد الإحالـة إلى المحكمة المختصة[4] أو إصدار أمر برد الأموال لخزانة الوحدة المحلية أو رفع تقرير لوزير البيئة[5].

الفرع الثالث

رقابة السلطة القضائية

تأخذ بريطانيا بنظـام القضـاء الموحـد[6]، أي أن المحـاكم العاديـة تخـتص بالفصل في كل أنواع المنازعات سـواء الإداريـة أو المدنيـة التـي قـد تنشـأ بـين جهات الإدارة أو بينها وبين الأفراد[7].

وفي هذا الصدد فإن السلطة القضائية تخـتص بالفصـل فـي المنازعـات بـين الأفراد والهيئات المحلية، أو بين الهيئات المحلية بعضـها بـبعض، أو بـين الهيئـات المحلية والسلطة المركزيـة، سـواءً أكـان مـن حيـث الإلغـاء أم التعـويض عـن

(1) Peter. G.Richards: the Local Government system ; p 130 . مرجع سابق

(2) P.W. Jackson; local Government, p 283. مرجع سابق

(3) المادة (164) من قانون الحكم المحلي لسنة 1972م.

(4) المادة (161) من قانون الحكم المحلي لسنة 1972م.

(5) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 78.

(6) د. ماجد راغب الحلو: (القضاء الإداري) دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، طبعة 1985م، ص 71.

(7) د. عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة، مرجع سابق، ص 293.

الأضرار الناجمة عن نشاط الهيئات المحلية، ويستوي في ذلك أن يكون طلب التعويض نتيجة إخلال الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية، أو نتيجة لتنفيذ قرارات أصدرتها، أو لعمل مادي قامت به، ويدخل في اختصاصها[1]، وليس في وسع الجهة الإدارية إلا الانصياع لهذا الأمر الصادر عن السلطة القضائية وتنفيذه.

فالرقابة القضائية على الهيئات المحلية هي أقدم أنواع الرقابة المركزية وأبلغها أثراً[2]، ومازالت حتى الآن، وذلك بالنظر إلى ما تتمتع به أحكام المحاكم من قدرة على الجبر والإلزام للهيئات الإدارية المخالفة التي لها حرية الاختيار بين إصلاح الضرر أو التعويض عنه، كما هو السائد في النظام الفرنسي أو المصري مثلاً، فضلاً عن القوة الأدبية التي يتمتع بها القضاء، واعتبار أحكامه عنواناً للحقيقة والعدل في نظر الشعب البريطاني حكاماً ومحكومين، فهي السلطة التي يمكن اللجوء إليها بعد نفاذ كافة الطرق والوسائل الإدارية للحصول على الحقوق وإنهاء المنازعات[3].

ومن خلال ما تقدم يتضح بأن رقابة السلطات المركزية البريطانية على المجالس المحلية تكاد تكون غير موجودة نظراً لضآلتها إذا ما قورنت بالرقابة الإدارية على المجالس المحلية في فرنسا كما سيأتي، بالرغم من أنَّ النظام الفرنسي يتبع أسلوب الانتخاب المباشر في تشكيل المجالس المحلية.

كما أنَّ نظام الحكم المحلي في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة، بالإضافة إلى أنَّ اختصاصات المجالس المحلية محددة تحديداً دقيقاً، وهو ما كان له أثر على مدى الرقابة على المجالس المحلية، وعلى أسلوب هذه

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 79.
وأيضا د. محمد المر غنى: (القضاء الإداري، قضاء التعويض، مبدأ المسئولية المدنية للدولة والسلطات العامة)، دار الحقوق للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1983م، ص 37-41.

(2) د. عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 278-279.

(3) Peter G. Richards: the Local Government system; p 122. مرجع سابق

الرقابة من جهة وعلى تشكيل هذه المجالس وحريتها في ممارسة أعمالها من جهة ثانية.

لهذا فإنّ نظام الحكم المحلي يتمتع باستقلال نسبي، حيث تمارس السلطة المركزية رقابتها على أعمال المجالس المحلية في حدود ضيقة.

ويرجع عدم شدة نظام الرقابة في بريطانيا على الهيئات المحلية إلى الأصول التاريخية لنشأة نظام الحكم المحلي فيها، الذي له دور أساس في تأكيد حرية الوحدات المحلية في ممارستها لاختصاصاتها المحلية، التي تمتد جذوره إلى عهود تاريخية بعيدة المدى منذ القرن الخامس الميلادي[1].

---

(1) للمزيد يراجع الموقع على الانترنت، عبد الناصر مكي:

http://amin.org/views/uncat/2005/jan/jan305.html.

المبحث الثاني

السلطة المحلية في فرنسا

تمهيد تقسيم:

صدرت التشريعات المنظمة للإدارة المحلية في فرنسا منذ ما قبل الثورة الفرنسية عام 1789م[1]، وتميزت هذه الفترة بوجود إدارة محلية تقوم على أسس ديمقراطية، حيث كانت هناك برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية، وجباية بعض الضرائب، والعمل كمحاكم للفصل في كثير من المنازعات.

ويتم اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من قبل المواطنين، ويخضعون للمساءلة أمامهم أيضاً، إلاَّ أنَّ ذلك لم يستمر طويلاً بمرور الوقت وتعاقب الملكيات المطلقة، حيث ألغيت الانتخابات وأصبح مندوب الملك في المقاطعات والمدن هو الأداة المعبرة عن إرادة الملك في أقاليم البلاد ومدنها المختلفة[2]، ويعد من اختصاصاته حفظ الأمن، والفصل في الخصومات، وجباية الضرائب، وتنفيذ الأوامر والمراسيم الملكية[3].

وبعد سقوط الملكية وصدور إعلان حقوق الإنسان تبنت الجمهورية الأولى نظام حكم محلي ديمقراطي في إطار الدولة القومية الموحدة، ومنحت الأقاليم الفرنسية قدراً من الاستقلال الذاتي، حيث قسمت البلاد إلى 83 إقليماً، يوجد بكل منها مجلس منتخب مكون من 31 عضواً، وتنشأ عن المجلس لجنة تنفيذية

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 80.
وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق ص 151.

(2) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثاني، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 1977م، ص 421.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي: الإدارة المحلية في فرنسا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بحث رقم 54 سنة 1970م، ص 3.

منتخبة من أعضاء المجلس، يرأسها مشرف منتخب يتولى الإشراف على تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس واللجنة التنفيذية المتعلقة بالشئون المحلية[1].

وصدر القانون الخاص بالمجالس البلدية عام 1831م، ثم توالت القوانين المعدلة له، كما أن التشريعات الخاصة بمجالس المحافظات صدرت عام 1833م وتوالت عليها التعديلات المتلاحقة.

وفي عام 1881م أصبح العمدة (Le Maier) يختار بالانتخاب من بين أعضاء المجلس المحلي المنتخب، وفي سنة 1884م منحت الوحدات المحلية سلطة اتخاذ القرارات على كافة المستويات وكل المسائل ذات الطابع المحلي، وأصبحت البلاد مقسمة إلى محافظات Departements ومراكز Arrondissements وبلديات Communes[2]، ورغم هذه التقسيمات فإن المحافظات والبلديات كانت تعد هيئات محلية مستقلة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية[3].

وقد توالت بعد ذلك التشريعات المنظمة للإدارة المحلية وكان آخرها القانون رقم 213 الصادر في2 مارس 1982م الذي منح الأقاليم الشخصية المعنوية الإقليمية، وأصبحت وحدات إقليمية محلية بجانب المحافظات والبلديات[4].

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي: الإدارة المحلية في فرنسا، مرجع سابق، ص 4-5.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي: الإدارة المحلية في فرنسا، مرجع سابق، ص 6- 7.

وأيضاً د. يوسف الحسن: دراسات في الإدارة والحكم المحلي، مرجع سابق، ص 46.

(3) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، مرجع سابق، ص 428.

(4) القانون رقم 213 لسنة 1982م الصادر في 2 مارس 1982م، عدل بالقانون 623 الصادر في 23 يوليو 1982م، والمتعلق بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم، كما صدر المرسوم رقم 389 لسنة 1982م في 10 مايو 1982م، والمتعلق بسلطات المحافظ والذي أصبح يطلق عليه مندوب الحكومة، والمرسوم رقم 390 لسنة 1982م في نفس التاريخ والمتعلق بسلطات محافظ الإقليم. كما أنَّ المشرع نظم الإقليم في المواد 59- 83 من القانون رقم 213 لعام 1982م حيث نصت المادة 59 منه " على أن الأقاليم أحد التجمعات المحلية". للمزيد يراجع:

د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 81.

ويلاحظ أن التقسيمات المحلية في فرنسا أصبحت هي: الأقاليم والمحافظات والبلديات، بالإضافة إلى تقسيمات إدارية أخرى تعد فروعاً للحكومة المركزية، والغرض من إنشائها تحقيق بعض الأهداف التنظيمية كالأمن والقضاء وشئون الانتخابات، وهذه التقسيمات هي (الأحياء أو الأقسام والكنتونات)، ولا تتمتع الأحياء والأقسام بالشخصية المعنوية[1]، ومن ثم فهي لا تدخل في مجال الإدارة المحلية التي هي موضوع دراستنا، وبناء عليه فإننا نتناول دراسة نظام السلطة المحلية في فرنسا وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: وحدات الإدارة المحلية وكيفية تشكيلها.

المطلب الثاني: اختصاصات المجالس المحلية.

المطلب الثالث: الموارد المالية للمجالس المحلية.

المطلب الرابع: الرقابة على المجالس المحلية.

المطلب الأول

وحدات الإدارة المحلية وكيفية تشكيلها

يقوم تنظيم الوحدات المحلية في فرنسا على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى نماذج موحدة تتماثل وحدات كل منها في عموم أقاليم الدولة.

كما يقوم هذا النظام على الأخذ بوحدة النمط والأسلوب في تنظيم وإدارة كل نوع من أنواع الوحدات الإدارية، سواء في تحديد التقسيمات الإدارية وبيان سلطاتها، أو طريقة اختصاصاتها، أو علاقاتها بالحكومة المركزية، بغض النظر عن ظروفها المحلية وعدد سكانها وإمكانياتها المالية[2] باستثناء مدينة باريس

---

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، مرجع سابق، ص 429. وأيضا

– د. أحمد محمد المصري: الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1986م، ص174.

– د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 81.

(2) د. محمود عاطف البنا: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 109.

العاصمة فلها قانون خاص بها صدر في يوليو 1969م تخضع له ويعالج أوضاعها الإدارية كما سيأتي(1).

وبمقتضى القانون رقم 213 الصادر في 2 مارس 1982م يوجد ثلاثة مستويات للإدارة المحلية وهي الأقاليم (La Regions) والمحافظات (La Departements) والبلديات (La Communes)(2)، وتعتبر الجهاز الإداري المحلي بفرنسا(3)، لذا ينبغي علينا أن نتناول في هذا المطلب دراسة هذه التقسيمات الثلاثة، مع التطرق لنظام المجلس البلدي لمدينة باريس وذلك وفقاً للفروع الآتية:

الفرع الأول: الأقاليم La Regions

الفرع الثاني: المحافظات La Departements

الفرع الثالث: البلديات La Communes

الفرع الرابع: المجلس البلدي لمدينة باريس.

الفرع الأول

الأقاليم La Regions

ترجع فكرة الأخذ بنظام الأقاليم في فرنسا إلى المرسوم رقم (171 الصادر في 7 يناير 1959م)، وفي عام 1964م تم إنشاء(22) إقليماً يتولى مهام تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية(4).

ولم تكن هذه الأقاليم تتمتع بالشخصية المعنوية رغم المحاولات العديدة التي بذلت لتحويل هذه الأقاليم إلى وحدات محلية مستقلة، بل كانت امتداداً للسلطة المركزية(5).

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص 52.

(2) المادة (59) من قانون الإدارة المحلية الفرنسي رقم 213 لسنة 1982م.

(3) للمزيد يراجع: جمال فتحي دريك، على موقع الانترنت:
http://www.al-jazirah.com.sa/magazine/30032004/prlman6.htm.

(4) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 154.

(5) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 84.

وفي عام 1969م تقدم الرئيس ديجول بمشروع مطالباً فيه إصلاح الأقاليم بحيث يكون الإقليم وحدة محلية أعلى من المحافظة[1]، وقدم هذا المشروع للشعب للاستفتاء عليه في 27 إبريل 1969م، ولكن الأغلبية صوتت ضد المشروع[2].. ويرجع عدم نجاح المشروع إلى تكتل المعارضة وتجميع قواها ضد الجنرال ديجول[3]، إلا أن فكرة الأقاليم تجددت بعد ذلك في عهد الرئيس الجديد جورج بومبيدو ولكن بشكل مختلف عن الوضع الذي كان مفترضاً من قبل ولم يوافق عليه الشعب، وتمثل ذلك في إنشاء الأقاليم ولكن ليس كوحدة محلية وإنما كمؤسسة عامة Ctablissement Public تتمتع بالشخصية المعنوية المرفقية، والذي أعقبه صدور القانون رقم 619 في 5 يوليو 1972م، ودخل حيز التطبيق العملي في أكتوبر 1973م[4].

ووفقاً لهذا القانون يعتبر الإقليم مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المرفقية، ويترتب على ذلك تميز الإقليم عن المحافظات بهذه الشخصية، وله اختصاصات وموارد ماليه متميزة، إلاّ أن أغلب الاختصاصات تتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتنفيذ المشروعات التي تعجز المحافظة بمفردها أن تقوم بها[5].

---

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، مرجع سابق، ص 520.

(2) كان من نتائج فشل المشروع الذي دعا إليه الرئيس ديجول في 27 إبريل 1969م الذي لم يحظ إلا بنسبة 47،6% استقالته من رئاسة الجمهورية. للمزيد يراجع الدكتور. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 85.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 85.

(4) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 85.

حول هذا الصدد راجع:

- Louis Trotabas et Paul Isoart.- Manuel de Droit Public et Administratif.- Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris.- vingtieme edition, 1982. P 142

(5) تختص الأقاليم بإجراء الدراسات اللازمة لعملية التنمية. تقدم المقترحات اللازمة لتنفيذ الخطة تنفيذاً سليماً، لأنها تقوم عن طريق هيئاتها بالإشراف على تنفيذ الخطة الاقتصادية، كما أنها تساهم في تمويل المشروعات العامة المشتركة بين أكثر من محافظة، للمزيد يراجع: الدكتور. محمد أنس قاسم جعفر: مرجع سابق، ص 85.

إلا أن هذا الوضع لم يستمر طويلاً، فبعد أن نجح الإقليم في المهام المسندة إليه، وأصبح حلقة وصل بين السلطة المركزية والمحافظات، ومن جهة أخرى ازدادت أهمية الأقاليم بعد تولي الحزب الاشتراكي الحكم بزعامة الرئيس فرنسوا ميتران، كما أن زيادة تدخل السلطة المركزية في المجال الاقتصادي أدى إلى تحول الإقليم إلى وحدة محلية أسوة بالبلدية والمحافظة[1]، حيث أشارت المادة (59) من القانون رقم 213 لسنة 1982م على أن الأقاليم هي تجمعات محلية.

ومن ثم صارت وحدات الإدارة المحلية الإقليمية -وفقاً للقانون الجديد- تتكون من الأقاليم والمحافظات والبلديات، بعد أن كانت ثنائية التقسيم (محافظات- بلديات) وتتمتع كل منها بالشخصية المعنوية، وباستقلال مالي وإداري يؤهلها للقيام بممارسة كافة الاختصاصات المتصلة بالشئون المحلية، وفقاً للقوانين والمراسيم التي تنظم هذه المسائل[2] كما سيأتي فيما بعد أثناء الحديث عن الاختصاصات.

وهكذا تحقق الأمل وحسمت مسألة الإقليم التي كثر الجدل حولها في الأوساط السياسية والقانونية، حيث صارت الأقاليم وحدات إقليمية لا مركزية، تدار بواسطة مجلس منتخب عن طريق الاقتراع المباشر، مثلها مثل المحافظات والبلديات[3].

أما الهيئات التي تدير شئون الإقليم في ظل التنظيم الجديد فإنها تتكون مما يلي:

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: مرجع سابق، ص 86.

وأيضاً د. صالح المستف: التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب، من المركزية إلى اللامركزية، مؤسسة بنشرة للطباعة والنشر الدار البيضاء، طبعة 1989م، ص 283.

(2) Louis Trotabas et Paul Isoart: Manuel de Droit Public et Administrative. p 143. مرجع سابق

(3) المادة (59) من القانون رقم (213) لسنة 1982م المعدل والمكمل بالقانون رقم (623) لسنة 1982م، الجريدة الرسمية لجمهورية فرنسا Journal Official De La Republiquefran. De 3 Mars 1982 et 23 Juillet 1982.

وسنتطرق لكل من هذه الهيئات من حيث تشكيلها على النحو الآتي:

أولاً: محافظ الإقليم (مفوض الجمهورية): Prefet de region
(Commissaire de La Republique)

ينظم سلطات واختصاصات مفوض الجمهورية في الإقليم المرسوم رقم 390 الصادر في 10 مايو 1982م، وكان يطلق على مفوض الجمهورية في الإقليم لقب المحافظ ويعتبر ممثلاً للسلطة المركزية في الإقليم، وبموجب المادة (الأولى) من المرسوم صار المحافظ يحمل لقب (مفوض الجمهورية للإقليم) بدلاً من تسميته المحافظ.

كما أن أداة تعيينه هي مرسوم صادر من مجلس الوزراء[1] ويمثل بصفته الوزير الأول كل الوزراء في نطاق الإقليم[2].

ثانياً: مجلس الإقليم : Le Conseil Regional

نظم القانون رقم 213 الصادر في 2 مارس 1982م، المعدل والمكمل بالقانون رقم 623 لسنة 1982م تشكيل مجلس الإقليم وحدد اختصاصاته، وسنتطرق لتشكيل المجلس وأدوار انعقاده. وذلك على النحو الآتي:

(أ) تشكيل المجلس:

يتم تشكيل المجلس العام للإقليم بمقتضى القانون المشار إليه عن طريق الاقتراع العام المباشر، شأنه في ذلك شأن مجالس المحافظات والبلديات[3]، وقد كان يشكل في الماضي من أعضاء يمثلون هيئات مختلفة[4].

---

(1) المادة الأولى من المرسوم رقم (390) الصادر في 10 مايو 1982م الجريدة الرسمية: Journal Officiel de la Republique Francaise du 11 Mai, 1982

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطي، مرجع سابق، ص 86.
وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 156.

(3) المادة (59) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(4) يشكل المجلس الإقليمي في الماضي من ثلاث فئات من الأعضاء، هي:=

ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الإقليمي استيفاء الشروط العامة للترشيح، كالجنسية، والسن (21 عاماً)، بالإضافة إلى شرط الإقامة في الدائرة الانتخابية، أو أن يكون أحد دافعي الضرائب فيها.

ومدة المجلس ست سنوات، يجدد خلالها نصف عدد الأعضاء كل ثلاث سنوات، كما هو الشأن في مجالس المحافظات، ويجرى انتخاب رئيس المجلس ونوابه وهيئة مكتبه من بين أعضاء المجلس، وبمعرفة هذا الأخير، بعد كل تجديد عام أو جزئي[1].

(ب) أدوار انعقاد المجلس:

يعد المجلس لائحته الداخلية، ويجتمع بدعوة من رئيسه مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل، كما يجتمع في دورة غير عادية كلما دعت الضرورة لعقد مثل هذا الاجتماع، وذلك بناء على طلب هيئة مكتبه أو ثلث أعضائه، وفي الأحوال الاستثنائية بمقتضى مرسوم تصدره الحكومة.

ويوجه رئيس المجلس الدعوة لانعقاد المجلس قبل 8 أيام على الأقل من تاريخ الاجتماع، مرفقاً بها جدول الأعمال والمشاريع التي يجب مسبقاً استشارة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية بخصوصها[2].

= الفئة الأولى: وتتكون من أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب المنتخبين عن الإقليم وكانت هذه الفئة تشكل 50% من عدد أعضاء المجلس الإقليمي. الفئة الثانية: تشكل 30% من عدد أعضاء المجلس وتضم ممثلين عن الوحدات المحلية يتم اختيارهم بواسطة المجالس العامة للمحافظات. الفئة الثالثة: تشكل 20% من عدد الأعضاء وتضم ممثلين عن التجمعات الحضرية.

للمزيد يراجع: د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 512.

(1) Rene Chapus.- Droit Administratif General.- Editions Montchrestien. Paris- 3e edition, 1987. P 209-212.

(2) المادتان (71، 72) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

ثالثاً: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية: Le Comite economigue et social

ظلت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية قائمة بموجب القانون الجديد رقم 213 لسنة 1982م والتي كانت قد أنشئت بمقتضى قانون 5 يوليو 1972م.

وتتكون هذه اللجنة من ممثلي شركات الأعمال والمهنيين من غير الموظفين وممثلي الهيئات الثقافية والهيئات التي لها نشاط في الإقليم والشخصيات العامة المهتمة بتطوير الإقليم وتنميته، ومدة العضوية فيها ست سنوات[1].

رابعاً: لجنة القروض: Le Comite des Prets

وهي اللجنة التي استحدثها المشرع في التعديل الجديد على مستوى الإقليم، حيث أوجب إنشاء لجنة للقروض في كل إقليم، وتشكل عن طريق انتخاب أعضائها من بين أعضاء مجلس الإقليم ومجالس المحافظات والبلديات في نطاق الإقليم.

وقد اهتم المشرع في إنشاء هذه اللجنة على مستوى الإقليم فقط دون غيرها من التجمعات المحلية الأخرى، وذلك نظراً لقيام الإقليم بمشروعات استثمارية كبيرة، وتدخلها في المجالات الاقتصادية من حيث إنشاء المرافق العامة الكبرى والتي تعجز المحافظات بمفردها القيام بها[2].

---

(1) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie. : p 144 .
مرجع سابق

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 88.

الفرع الثاني

المحافظات La Departements

في ظل القانون الجديد رقم 213 لسنة 1982م[1] صارت المحافظة تحتل مركزاً وسطاً بين الإقليم الذي يعلوها والبلديات التي هي أدنى منها، بعد أن ظلت ردحاً من الزمن تحتل قمة التنظيم اللامركزي الإقليمي.

لذا تعتبر المحافظات حلقة الوصل بين البلديات والأقاليم، وتتميز بتنظيم إداري يكاد يكون موحداً، من حيث تشكيل أجهزتها الرسمية والشعبية القائمة على إدارتها، وكذا مسئولياتها واختصاصها وعلاقاتها بالسلطة المركزية (باستثناء محافظات باريس، ومرسيليا، وليون).

وتعتبر المحافظة إحدى التقسيمات الفرعية التي يتكون منها الإقليم، وتتكون من عدد من البلديات بحسب أهميتها ومساحتها الجغرافية، وتعدادها السكاني[2].

وتدار المحافظة عن طريق الأجهزة التالية:

1- المحافظ (مفوض الجمهورية):Commissaire de La Republique

2- المجلس العام للمحافظة: Le Conseil General

3- اللجنة الدائمة للمحافظة: Le Commission Departementale

وعليه سنتطرق لهذه الأجهزة من حيث تشكيلها وأدوار انعقاد جلساتها وذلك على النحو الآتي:

أولاً: المحافظ (مفوض الجمهورية): Commissaire de La Republique

ينظم الوضع القانوني للمحافظ وسلطاته القانون رقم 213 لسنة 1982م الصادر في مارس 1982م والمعدل والمكمل بالقانون رقم 623 لسنة 1982م

---

(1) القانون المعدل والمكمل بالقانون رقم 623 لسنة 1982م.

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 89.

وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 164.

الصادر في 22 يوليو 1982م، وكذلك المرسوم رقم 389 لسنة 1982م الصادر في 10 مايو 1982م[1].

ويتم تعيين المحافظ بمرسوم صادر من مجلس الوزراء بعد أن كان يعين من قبل بمرسوم صادر من رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة الوزير الأول. (وصار لقبه الرسمي مفوض الجمهورية، أو المعتمد الجمهوري بدلاً من محافظ).

ويمثل بصفته هذه الوزير الأول والوزراء، ويتولى المحافظ تعيين كبار مساعديه، ويلتزم بالعمل في نطاق المحافظة، ويشرف على الخدمات التي تقدمها الدولة في المحافظة، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، ورعاية المصالح القومية، والعمل على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية، والحفاظ على الأمن والنظام العام[2].

ثانياً: المجلس العام للمحافظة: Le Conseil General

1- تشكيل المجلس العام:

يشكل المجلس العام للمحافظة من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً بمعرفة ناخبي المحافظة، على أساس نظام الأغلبية المطلقة، وعلى مرحلتين.

وفي المرحلة الثانية لا يجوز أن يتقدم للانتخابات إلا الأعضاء الحاصلون على 60% من أصوات الناخبين المقيدين بجداول الانتخاب[3] إلا أن الوضع تغير بعد صدور القانون رقم 3 يوليو 1986م حيث صار يكتفى بالأغلبية المطلقة.

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 90.

(2) المادة (34/ الأولي) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

وأيضا المادة الأولى من المرسوم رقم 389 لسنة 1982م.

(3) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie p 150.
مرجع سابق

ويتحدد عدد أعضاء المجلس بحسب عدد السكان، ومدة المجلس 6 سنوات، ويتم تجديد نصف عدد الأعضاء كل 3 سنوات[1].

وينتخب الرئيس لمدة 3 سنوات، ويشترط للفوز برئاسة المجلس حصول المرشح على أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

ويشترط فيمن يرشح نفسه عضواً بالمجلس- بالإضافة إلى الجنسية والسن- أن يكون مقيماً بدائرة المحافظة، أو ممن يدفعون ضرائب محلية مباشرة، وينبغي ألا يتجاوز عدد الأعضاء غير المقيمين بدائرة المحافظة ربع أعضاء المجلس[2].

ويفهم من ذلك أن المشرع أشترط في أعضاء المجلس الإقامة بدائرة المحافظة وسمح باستثناء ربع أعضاء المجلس من هذا الشرط، ولهذا نرى إعادة النظر في هذا الأمر وتوحيد شرط الإقامة لجميع الأعضاء ما لم يكن هناك أسباب تؤيد ذلك. وذلك منعاً لوصول أعضاء في المجلس من خارج نطاق دائرة المحافظة.

وبطبيعة الحال، فإن العضوية طوعية، وليس للعضو أن يتقاضى مرتباً، وإنما تصرف له بدلات مختلفة يحددها المجلس العام، مثل بدل حضور الجلسات والتنقل، بالإضافة إلى مقابل ما يتكبدونه من مشاق في حالة تكليفهم بالقيام بمهام خاصة بالمجلس[3].

2- نظام سير العمل في المجلس:

نظم سير العمل في المجلس العام للمحافظة القانون رقم 213 لسنة 1982م، حيث يجتمع المجلس في أدوار انعقاد عادية بدعوة من رئيسه مرة كل 3 أشهر على الأقل، على أن توجه الدعوة قبل موعد الانعقاد بثمانية أيام على

---

(1) Rene Chapus: Droit Administratif General; p 211. مرجع سابق

(2) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie; p 150. مرجع سابق

(3) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie p 151. مرجع سابق

الأقل، مرفقاً بها جدول الأعمال[1]، كما يجوز دعوة المجلس لجلسات انعقاد غير عادية كلما دعت الضرورة لعقد مثل هذه الاجتماعات، وذلك بناء على طلب مقدم من هيئة مكتب المجلس أو ثلث أعضائه.

وفضلاً عن ذلك يجوز دعوته لعقد اجتماع استثنائي بمقتضى مرسوم من مجلس الوزراء[2]، ولكل مواطن الحق في أن يحصل على نسخة من محضر الجلسة[3].

وجلسات المجلس علنية إلا إذا اقتضى الأمر تقرير سرية الجلسة[4]، ويتولى المجلس إعداد لائحته الداخلية، وتصدر قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين[5]، كما يجوز لمفوض الجمهورية في المحافظة حضور جلسات المجلس بدعوة من رئيس المجلس، أو بناء على تكليف من الوزير الأول[6]، ويقدم رئيس المجلس تقريراً سنوياً إلى المجلس يتضمن نشاط المجلس والهيئات التابعة له وموقفه المالي وتنفيذ قراراته، ويعقد المجلس اجتماعاً خاصاً لمناقشة هذا التقرير [7] نظراً لأهميته، فضلاً عن ذلك يقدم مفوض الجمهورية تقريراً سنوياً إلى المجلس يتضمن نشاط أجهزة الدولة العاملة في المحافظة، ويناقش المجلس هذا التقرير بحضور مفوض الجمهورية[8].

---

(1) المادة (35)، والمادة (42/ الأولى) من القانون رقم 213 لسنة 1982.

(2) المادة (37) من القانون رقم 213 لسنة 1982.

(3) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie p 152 مرجع سابق.

(4) المادة (41) من القانون رقم 213 لسنة 1982.

(5) المواد (40-41) من القانون رقم 213 لسنة 1982.

(6) المادة (36) من القانون رقم 213 لسنة 1982.

(7) المادة (42/ الفقرة الثانية) من القانون رقم 213 لسنة 1982.

(8) المادة (42/ الفقرة الثالثة) من القانون رقم 213 لسنة 1982.

ثالثاً: اللجنة الدائمة للمحافظة: La Commission Departementale

يشكل المجلس العام من بين أعضائه لجنة دائمة للمحافظة وتتكون من (4-7) أعضاء، ومدة العضوية عام واحد، وتقوم اللجنة باختيار رئيسها من بين أعضائها وللمدة ذاتها[1].

وتجتمع اللجنة مرة على الأقل كل شهر، ويمكن دعوتها لاجتماع طارئ غير عادي بناء على طلب رئيسها أو المحافظ " مندوب الجمهورية"، ويحق للمحافظ حضور جلسات اللجنة كما هو الشأن في المجلس العام[2].

الفرع الثالث

البلديات La Communes'

أنشئت المجالس البلدية بمقتضى القانون الصادر عام 1884م، وشهدت البلديات خلال هذه الفترة الكثير من محاولات الإصلاح والتطوير، منها محاولات الدمج للمحليات الصغيرة بمقتضى قانون 16 يوليو 1971م[3]، وقانون 22 يوليو 1977م[4].

بالإضافة إلى ذلك التعديلات التي أدخلت على قانون الانتخابات الصادر في 27 يونيو 1964م، المعدل بالقانون 19 نوفمبر 1982م الذي يعتبر إصلاحاً للنظام الانتخابي في المجالس البلدية[5].

---

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 458، وأيضاً د. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 94. وأيضاً د. دائل محمد إسماعيل المخلافي. الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 173.

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 94.

(3) Rene Chapus: Droit Administratif General; p 203مرجع سابق .

(4) Louis Trotabas et Paul Isoart : Manuel de Droit Public et Administrative; p 139 . مرجع سابق

(5) Andre de laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie p 169 مرجع سابق.

ويتميز التنظيم الإداري للبلديات الفرنسية بالتجانس، كما هو الحال في المحافظات باستثناء بلدية باريس[1].

وبمقتضى القانون 213 لسنة 1982م أدخلت إصلاحات على الأقاليم والمحافظات والبلديات، إلا أن البلديات كانت ومازالت تنفرد بوحدة السلطة المحلية ممثلة في المجلس البلدي ورئيسه المنتخب، الذي يعد في الوقت ذاته الرئيس التنفيذي للمدينة (العمدة Lemaire)، ومن ثم تعتبر البلدية أكثر تعبيراً عن الديمقراطية من غيرها من التقسيمات الإدارية الأخرى، إذ لا محل هنا لثنائية السلطة كما هو الشأن في الأقاليم والمحافظات، حيث يوجد إلى جانب المجلس الإقليمي أو المجلس العام في المحافظة جهاز تنفيذي آخر يمثل السلطة المركزية، ويختار من قبلها ممثلاً بالمحافظ (مفوض الجمهورية).

ولهذا فإن تشكيل المجلس البلدي وأدوار انعقاده واختيار رئيسه ومساعدوه يتم وفقاً لما يلي:

1- تشكيل المجلس البلدي:

يتم تشكيل المجلس البلدي من عدد من الأعضاء - تبعاً لعدد السكان- يتراوح ما بين (9-69 عضواً)، ويتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة 6 سنوات، وينظم عملية الانتخاب في فرنسا قانون الانتخابات الصادر في 27 يونيو 1964م المعدل بقانون 19 نوفمبر 1982م[2].

ويشترط لصحة العضوية - بالإضافة إلى السن والجنسية- القيد بجدول الانتخاب، والإقامة بالدائرة الانتخابية، وأن يكون المرشح من دافعي الضرائب فيها.

---

(1) صدر قانون خاص لمدينة باريس باعتبارها العاصمة في 10يوليو 1969م، للمزيد يراجع: د. مصطفى صادق: إدارة الحكم المحلي في باريس، بحث نشرته المنظمة العربية للعلوم الإدارية - القاهرة، يوليو 1977م.

(2) يختلف عدد الأعضاء تبعاً لعدد السكان، حيث يمثل السكان الذين يقل عددهم عن 100 نسمة بتسعة أعضاء، ويمثل ما يزيد على ثلاثمائة ألف نسمة بتسعة وستين عضواً، وفقاً لقانون 19 نوفمبر 1982م، للمزيد راجع: Andre de Laubadere : (المطول في القانون الإداري)، مرجع سابق، ص 170-171.

ويستبعد من الترشيح موظفو المجالس المحلية ومقاولو الأشغال العامة، ورجال القضاء، والشرطة، وذلك ضماناً لاستقلال المجالس المحلية[1].

ومما تقدم يتضح أن المشرع استبعد من الترشيح موظفو المجالس المحلية ومقاولو الأشغال العامة وغيرهم ولا ندري ما الحكمة من ذلك، ومع ذلك نرى عدم استبعادهم وفقاً لشروط معينة بالنسبة للموظفين يتطلب تقديم استقالتهم عن العمل قبل الانتخابات بفترة محددة، وبالنسبة للمقاولين يشترط القانون على الأعضاء الذين حالفهم الفوز عدم التقدم بأي مقاولات في المجالس المحلية التي يعملون بها أعضاء.

2- أدوار انعقاد المجلس:

يجتمع المجلس في دورات انعقاد عادية Les sessions Ordinaires مرة كل ثلاثة أشهر ولمدة أسبوعين، باستثناء الدورة التي تناقش فيها الميزانية التخطيطية التي تستمر لمدة 6 أسابيع، كما يجوز للمجلس عقد دورات غير عادية Les Sessions extraordinaires كلما دعت الضرورة بناء على طلب رئيس المجلس، وجلسات المجلس علنية ويجوز جعلها سرية.

ويرأس المجلس رئيسه (Lemaire) وفي حالة غيابه يتولى رئاسة الجلسة أحد نوابه.

كما تصدر قرارات المجلس بأغلبية الأعضاء الحاضرين[2].

3- رئيس المجلس البلدي (العمدة) ومساعدوه:

ينتخب العمدة ومساعدوه من بين أعضاء المجلس، ويجب ألا يقل سن العمدة عن 21 عاماً، ويتراوح عدد مساعدي العمدة بين واحد إلى خمسة، ويستمر العمدة ومساعدوه في مناصبهم طوال فترة بقاء المجلس.

---

(1) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie p 170.
مرجع سابق

(2) Louis Trotabas et Paul Isoart : Manuel de Droit Public et Administrative; p 122. مرجع سابق

وتنتهي هذه المدة إما بالوفاة أو الاستقالة أو العزل بقرار مسبب من مجلس الوزراء[1]، ويعتبر العمدة العضو المنفذ لقرارات المجلس البلدي، ويشكل هو ومساعدوه هيئة المكتب، ويعملون بصفة دائمة على عكس المجلس الذي يعمل من خلال دورات الانعقاد.

كما يتواجد رئيس المجلس (العمدة) ومساعدوه يومياً في مقر عملهم، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله أحد مساعديه، كما أن منصب العمدة ومساعديه من المناصب التي لا يتقاضى عليها مرتبات، إلاّ أنه منذ عام 1942م أصبح هؤلاء يتقاضون بدلات تتناسب وحجم المجتمع المحلي الذي يمثله المجلس[2].

الفرع الرابع

المجلس البلدي لمدينة باريس

تتمتع مدينة باريس بأهمية سياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية مرموقة باعتبارها عاصمة الدولة ومقر مؤسساتها الدستورية، والهيئات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة لديها، وهي مركز النشاط الصناعي والتجاري، وحركة التنقل والاتصال العالمي[3]. ولهذه الاعتبارات افرد المشرع نظاماً خاصاً بها لترتيب أوضاعها الإدارية التي تحكمها عدة قوانين، منها ما يتصل بإقليم باريس وضواحيه، ومنها ما يتصل بمحافظة السين أو ببلدية باريس خلال هذه الفترة وما قبلها وحتى عام 1975م، وخلال تلك الفترة لم يكن هناك تمييز بين المجلس البلدي لمدينة باريس والمجلس العام للمحافظة

---

(1) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie. p 162-163.

(2) Louis Trotabas et Paul Isoart: Manuel de Droit Public et Administrative; p 126- 127.

(3) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الشوكاني للطباعة والنشر، طبعة 1997م، ص 293.

- د. قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مكتبة العروة الوثقى، الطبعة الأولى، بدون تاريخ، ص 14.

ذاتها، وقد فسر مجلس الدولة الفرنسي في ذلك الوقت، بأن مجلس باريس لم يكن مجلساً بلدياً ولا مجلساً عاماً، ولكنه يعد بمثابة جمعية عمومية للمداولات له طابعه الخاص(1).

وبمقتضى القانون رقم 1331 الصادر في 31 ديسمبر 1975م تغير الوضع، حيث صار التمييز واضحاً بين المجلس العام لمحافظة السين، والمجلس البلدي لمدينة باريس، كما أن المادة (104) من القانون رقم 213 لسنة 1982م نصت على أن تسري نصوصه على مجلس باريس وعمدته.

ومن خلال التمييز بين المجلس العام لمحافظة السين، والمجلس البلدي لمدينة باريس صار تشكيل المجلس البلدي مستقلاً عن المجلس العام، حيث يُجرى انتخاب رئيس المجلس البلدي ومساعديه من بين أعضاء المجلس، إلاّ أنه لم يكن لرئيس المجلس (العمدة) أية اختصاصات تنفيذية، إذ كان يقوم بهذا الدور محافظ باريس ومحافظ (البوليس)، حيث يتولى الأول المهام الإدارية والتنفيذية، والآخر المهام الأمنية، وكان دور المجلس البلدي يقتصر على المداولات واتخاذ القرارات. ويحضر اجتماعاته محافظ باريس ومحافظ البوليس بصفتهما ممثلين السلطة التنفيذية(2). وفي عام 1982م اكتملت حلقات الإصلاح والتطوير حيث نقلت كافة السلطات الإدارية والتنفيذية التي كان يمارسها محافظ باريس إلى رئيس المجلس البلدي، وذلك بمقتضى المادة (15) من القانون رقم (12) لسنة 1982م(3)، حيث صار عدد أعضاء المجلس 163 عضواً بدلاً من 90 عضواً، وينتخب العمدة وهيئة مكتبه من بين أعضاء المجلس المنتخب وبنفس الشروط

---

(1) صدر هذا الرأي من مجلس الدولة بمناسبة انتخاب مسيو جاك شيراك عمدة لباريس وكان في الوقت ذاته رئيساً للمجلس العام، للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع: Louis Trotabas et Paul Isoart- Manuel de Droit Public et Administratif. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris. – Vingtieme edition, 1982. p 133-134.

(2) المرجع السابق، ص 133.

(3) André de laubadere: Traite de Droit Adminstratif. Tome 1.Librairie..p 204. مرجع سابق

السابق ذكرها، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضاء هيئة مكتبه 30% من أعضاء المجلس[1].

أما بالنسبة لاختصاصات رئيس مجلس بلدية باريس (العمدة) فإنه يتمتع بمكانة سياسية وإدارية مرموقة، وهذا شأن أي عمدة لعاصمة أية دولة، فهو يكتسب تلك المكانة من الوحدة المحلية التي يرأس مجلسها المحلي، والمتمثلة هنا بالعاصمة باريس، كما أن اختصاصاته تختلف قليلاً عن اختصاصات أي رئيس بلدية خارج العاصمة فهو يرأس المجلس البلدي ويدعوه للاجتماعات العادية وغير العادية، ويدير مناقشاته ومداولاته وتنفيذ قراراته، ويجوز له تفويض بعض اختصاصاته إلى مساعديه، والعمدة بصفته هذه يرأس صندوق التعليم ويمثله أمام مجلس إدارة الصندوق. أما بصدد اختصاصات المجلس البلدي فهي لا تختلف كثيراً عن اختصاصات المجالس البلدية الأخرى كما سيأتي. وكذا بالنسبة لاختصاصات العمدة، باستثناء اختصاصاته المركزية، ومنها على وجه الخصوص إدارة مرفق البوليس الذي لا يزال يدار عن طريق محافظ البوليس كما كان عليه الوضع في ظل قانون 31 ديسمبر 1975م. والملاحظ أن عمدة العاصمة في أي دولة وإن كان أسعد حظاً بالنسبة لمركزه القانوني ومكانته السياسية، إلاّ أنه أقل اختصاصاً بالنسبة لغيره خارج العاصمة، والسبب في ذلك يرجع إلى موقعه الجغرافي الذي يمارس نشاطه من خلاله، حيث وجود أجهزة الدولة المركزية بجواره تضطلع بمهامها ولا تترك له إلاّ القليل منها[2].

---

(1) صدر في 31 ديسمبر 1982م قانونان: الأول رقم 1169 ويحكم نظام العضوية في كل من باريس ومرسيليا وليون، سواء بالنسبة للمجلس البلدي أم المجلس العام، والقانون الثاني رقم 1170 الذي بمقتضاه عدل قانون الانتخاب الصادر في 19 نوفمبر 1982م، ويسري التعديل على المدن الثلاث أيضاً، للمزيد من التفاصيل يراجع: André de laubadere مرجع سابق، ص 205.

د. قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 14.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 294.

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس المحلية

تتحدد اختصاصات المجالس المحلية في فرنسا وفقاً لقاعدة عامة، تتمثل في كون هذه المجالس تعد الممثل الشرعي لسكان الإقليم والمسئولة عن إدارة كافة شئونه المحلية، ولذلك منحها المشرع تلك الاختصاصات، وعليه سنتناول دراسة اختصاصات المجالس المحلية بناءً على مستوياتها وذلك وفقاً للفروع الآتية:

الفرع الأول: اختصاصات الأقاليم.

الفرع الثاني: اختصاصات المحافظات.

الفرع الثالث: اختصاصات البلديات.

الفرع الأول

اختصاصات الأقاليم

يتمتع الإقليم بالشخصية الاعتبارية، وباستقلال مالي وإداري، الأمر الذي يؤهله للقيام بممارسة كافة الاختصاصات المتصلة بالشئون المحلية، وفقاً للقوانين والمراسيم التي تنظم هذه المسائل.

وبصدد الهيئات التي تدير شئون الإقليم في ظل التنظيم القانوني الصادر برقم 213 في 2 مارس 1982م فإن ذلك يتطلب منا الإشارة إلى اختصاصات كل منها تباعاً وذلك على النحو الآتي:

أولاً: اختصاصات محافظ الإقليم:(مفوض الجمهورية) Commissair de La Republique

ينظم سلطات واختصاصات مفوض الجمهورية في الإقليم المرسوم رقم (390) الصادر في 10 مايو 1982م، ووفقاً لهذا المرسوم يتولى المهام الآتية:

1- تنفيذ السياسة العامة للدولة، والمرتكزة حول مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في نطاق الإقليم.

2- تنفيذ القوانين واللوائح، والإشراف والرقابة على أجهزة الدولة التنفيذية العاملة في نطاق الإقليم.

3- التنسيق بين المحافظات المختلفة الواقعة في نطاق الإقليم[1].

4- يرأس كافة اللجان الإدارية التي تتصل أنشطتها بالهيئات والمصالح الحكومية، باستثناء اللجان التي يرأسها أحد رجال القضاء[2].

5 – يمثل الإقليم أمام القضاء[3]، ويقع على عاتقه موافاة المجلس الإقليمي المنتخب بتقرير عن نشاط أجهزة الدولة العاملة في نطاق الإقليم.

6- يجوز لمفوض الجمهورية حضور جلسات المجلس الإقليمي بناء على دعوة يوجهها إليه رئيس المجلس أو بتكليف من الوزير الأول[4].

7- يوقع باسم الدولة الاتفاقيات والعقود التي تتصل بتنفيذ برامج الخطة القومية على مستوى الإقليم[5].

8- توجه إليه السلطة المركزية المراسلات المتعلقة بالإدارات والمصالح الحكومية العاملة في نطاق الإقليم، كما توجه هذه الأخيرة باسمه كافة مراسلاتها إلى السلطة المركزية[6].

9- توجه إليه الإخطارات بالبرامج الخاصة بالتجهيزات العسكرية في المنطقة، وبشكل منتظم عن طريق وزير الدفاع، ويجوز لكبار ضباط القيادة العسكرية في المنطقة العسكرية الاتصال به مباشرة[7].

---

(1) Louis Trotabas et Paul Isoart : Manuel de Droit Public et Administrative; p 145. مرجع سابق

(2) المادة (11) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 86.

(4) Louis Trotabas et Paul Isoart: Manuel de Droit Public et Administrative; p 145. مرجع سابق

(5) المادتان (9، 23) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

(6) المادتان (17، 18) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

(7) المادة (19) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

10- يتولى جمع المعلومات وإعداد المقترحات المتصلة بالخطة القومية على مستوى الإقليم[1]، ورفع آراء ومقترحات مجلس الإقليم واللجنة الاقتصادية والاجتماعية إلى الوزير المكلف بإعداد الخطة، وتبلغ التقارير المتصلة بالخطة إلى الوزير الأول، وذلك بهدف إدراجها ضمن الوثائق السنوية للجنة العامة للخطة[2].

وهناك إدارات تساعد مفوض الجمهورية في أداء مهامه وهي:

أ- السكرتير العام وعدد من الإداريين والفنيين من الفئة الوظيفية(أ).

ب- رؤساء المصالح والهيئات الحكومية العاملون في نطاق الإقليم[3].

بالإضافة إلى ما تقدم، هناك لجنة إدارية مهمتها أيضاً مساعدة مفوض الجمهورية والعمل تحت رئاسته وتتكون من:

أ- مفوضو الجمهورية في المحافظات التابعة للإقليم.

ب- سكرتير مقيم بجانب مفوض الجمهورية في المحافظة التي تقع فيها عاصمة الإقليم.

ج- أمين الصندوق العام بالإقليم.

د- رؤساء المصالح الحكومية في الإقليم.

وتتولى اللجنة المشار إليها النظر في مدى تأثير الاستثمارات العامة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الإقليم، وعليها أن تقوم وبشكل منتظم بتنفيذ التدابير والإجراءات المتصلة باختصاصها[4].

---

(1) المادة (21) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

(2) المادتان (22،23) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

(3) المادة (12) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

(4) المادتان (32،33) من المرسوم 390 لسنة 1982م.

ثانياً: اختصاصات مجلس الإقليم: Le Conseil Regional

ينظم اختصاصات مجلس الإقليم القانون رقم 213 الصادر في 2 مارس 1982م المعدل والمكمل بالقانون رقم 623 لسنة 1982م، وسنتطرق لبيان اختصاصات المجلس الإقليمي ورئيسه وذلك في البنود الآتية:

1- اختصاصات مجلس الإقليم:

أ - يتولى مجلس الإقليم المناقشة والمداولة في المسائل التي تهم الإقليم مباشرة، وتتركز بصفة أساسية حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية.

ب- يقدم المجلس التوصية الخاصة بتقديم المساعدات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية لأغراض الاستثمارات الرأسمالية في الإقليم.

ج- يساهم المجلس في تنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دائرة الإقليم، مع مراعاة احترام الاختصاصات المخولة للمحافظات والبلديات، والتعاون معها في هذا المجال.

د- يجوز للمجلس القيام بمباشرة اختصاصات نيابة عن الحكومة المركزية أو المجتمعات المحلية الأخرى[1].

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن القانون رقم 213 لسنة 1982م (المعدل) نقل إلى المجلس الإقليمي ورئيسه الاختصاصات التنفيذية التي كان يمارسها المحافظ في ظل النظام القديم[2]، حيث أجاز للمجلس تفويض بعض اختصاصاته لهيئة مكتبه (باستثناء الاقتراع على الميزانية وإدراج النفقات الضرورية)[3].

كما أجاز المشرع اتفاق أكثر من إقليم على إنشاء مؤسسات عامة مشتركة إذا كان ذلك من شأنه أن يعود بالنفع العام على هذه الأقاليم[4].

---

(1) المواد (59،64،67) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(2) المادة (72) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(3) المادة (71) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(4) المادة (65) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

ويتولى المجلس المشاركة في وضع الخطة القومية، واعتماد ما يخص الإقليم منها في ضوء المعايير التي حددها القانون[1].

2- اختصاصات رئيس المجلس:

يعتبر رئيس المجلس الإقليمي هو العضو التنفيذي للمجلس، بعد أن كان يقوم بهذا الدور في الماضي محافظ الإقليم.

ويتولى رئيس المجلس تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وتوقيع العقود وإبرام الاتفاقيات باسم هذا الأخير، كما يتولى الإشراف على إعداد الميزانية والأمر بالصرف منها وتمثيل المجلس أمام القضاء وغيره، ويتولى أيضاً مسئولية الإشراف والرقابة على المصالح والإدارات الحكومية وموظفيها بالاتفاق مع المحافظ (مفوض الجمهورية) وله أن يفوض إلى رؤساء هذه المصالح تنفيذ المهام المسندة إليهم[2].

فضلاً عن ذلك يتولى تقديم تقرير سنوي إلى المجلس، متضمناً المشاريع التي يتم تنفيذها وأوضاع تنفيذ الخطة القومية في إطار الإقليم، وكذا الأنشطة التي قامت الهيئات التابعة للإقليم بتنفيذها[3].

ويعاون رئيس المجلس في – أدائه لمهامه- أعضاء هيئة مكتبه، وفي حالة خلو منصب رئيس مجلس الإقليم لأي سبب من الأسباب يمارس اختصاصاته أحد نوابه حسب الأقدمية حتى يتم اختيار هيئة مكتب جديدة، فإذا تعذر ذلك يُنصب من يختاره المجلس[4].

---

(1) المادة (67) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.
(2) المواد من (73- 77) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.
(3) المادة (72) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.
(4) المادة (78) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

ثالثاً: اختصاص اللجنة الاقتصادية والاجتماعية:

Le Comiteeconomique et social

تساهم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية في مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعد هذه اللجنة بالنسبة للمجلس الإقليمي ورئيسه لجنة استشارية، وبالرغم من عدم إلزامية آراء اللجنة إلاّ أن استشارتها تكون وجوبيه فيما يتصل بالمسائل الخاصة بإعداد الميزانية وتنفيذ برامج الخطة القومية في نطاق الإقليم.

كما يجوز لرئيس المجلس أن يحيل إلى اللجنة المشار إليها دراسة أي مشروع له طابع اقتصادي أو تعاوني(1).

رابعاً: اختصاص لجنة القروض: Le Comite des Prets

تتولى لجنة القروض القيام بتحديد الشروط العامة لمنح القروض من صندوق الودائع والأمانات وصندوق المساعدات، ويتم استشارتها في منح القروض للمجالس المحلية الواقعة في نطاق الإقليم(2).

الفرع الثاني

اختصاصات المحافظات

تتميز المحافظات الفرنسية بوحدة التنظيم، أي وحدة تشكيل أجهزتها الرسمية والشعبية القائمة على إدارتها، وكذا مسئولياتها واختصاصاتها وعلاقاتها بالسلطة المركزية، وتمارس المحافظة سلطاتها واختصاصاتها عن طريق الأجهزة الآتية:

1- المحافظ (مفوض الجمهورية): Commissaire de la Republique

2- المجلس العام للمحافظة: Le Conseil General

3- اللجنة الدائمة للمحافظة: Le Commission Departementale

---

(1) المادة (63) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(2) المادة (68) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

أولاً:اختصاص المحافظ (مفوض الجمهورية):

ينظم سلطات واختصاصات مفوض الجمهورية في المحافظة المرسوم رقم 389 الصادر في 10 مايو 1982م، وأيضاً الفصل الثاني من الباب الثاني من القانون رقم 213 لسنة 1982م[1]. ويتولى المحافظ المهام الآتية:

1- الإشراف على الخدمات التي تقدمها الدولة في المحافظة، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، ورعاية المصالح القومية، والعمل على تنفيذ القوانين، واللوائح، والقرارات الحكومية، والحفاظ على الأمن والنظام العام[2].

2- يمثل الحكومة لدى المجلس العام، ويتولى ممارسة الرقابة الإدارية على الأنشطة التي تتولاها المحافظة والبلديات الواقعة في نطاقها.

3- يقوم بتقديم كافة المعلومات الضرورية لحسن أداء العمل التي يطلبها رئيس مجلس المحافظة ورؤساء البلديات[3].

4- يختص المحافظ باتخاذ الإجراءات الكفيلة بحسن سير العمل، والحفاظ على الأمن والنظام العام في المناطق التي تخرج عن الاختصاص الإداري للبلديات[4].

5- يتولى – تحت إشراف الوزراء المختصين- الإشراف على خدمات الإدارة المدنية، وله سلطة مباشرة على رؤساء المصالح الخدمية أياً كانت طبيعة الوظائف التي يمارسونها، باستثناء المسائل التي تتصل بالاستثمارات ومناهج التعليم والإنفاق العام، وتقدير الضرائب أو تحصيلها، والتصرف في أملاك

---

(1) الجريدة الرسمية العدد 11 مايو سنة 1982م Journal official de Republique Francaise, 11 Mai, 1982.

(2) المادة (34/ الفقرة الأولى) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.
وأيضاً المادة الأولى من المرسوم 389 لسنة 1982م.

(3) المادة (34/ الفقرة الثانية) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(4) المادة (34/ الفقرة الثالثة) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

الدولة، أو مصلحة الإحصاء، وكذلك الهيئات القضائية، وأجهزة الاستثمارات والمحاسبات(1).

6- ينوب عن الدولة في إبرام الاتفاقيات والعقود الخاصة بالمحافظة أو المجتمعات المحلية(2)، ويرأس كافة اللجان الإدارية التي لها علاقة بالخدمات التي تؤديها الدولة في نطاق المحافظة، باستثناء الهيئات التي يرأسها أحد رجال السلطة القضائية أو أحد رجال القضاء الإداري(3).

7- يتولى مهمة التنسيق بين الإدارات ومصالح الدولة العاملة في نطاق المحافظة، والتأكد من مشروعية القرارات الصادرة من مجلس المحافظة ومجالس البلديات، ويمثل المحافظة أمام القضاء(4).

ويعاون المحافظ في ممارسته لاختصاصاته السكرتير العام، ورؤساء المصالح المحليون، وفي بعض المحافظات يساعد المحافظ النائب لشئون الأمن "الشرطة" Le police بمقتضى المرسوم رقم (11) الصادر في 5 يناير 1983م(5).

بالإضافة إلى ما تقدم، هناك نائب أو وكيل للمحافظ Le sub- Prefet في كل قسم من الأقسام الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والتي ليس لها مجالس محلية تمثلها، ومهمتهم إدارة المراكز والعمل كحلقة وصل بين المحافظ والبلديات(6).

---

(1) المواد من (6-9) من المرسوم رقم 389 لسنة 1982م.

(2) المادة (1) من المرسوم 389 لسنة 1982م.

(3) المادة (13) من المرسوم 389 لسنة 1982م.

(4) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 91.

(5) المادتان (4،5) من المرسوم رقم 389 لسنة 1982م.

(6) ويجوز للمحافظ أن يفوض سلطات التوقيع لكل من:

السكرتير العام، ورؤساء المصالح المحليين.

رؤساء الخدمات المدنية بالمحافظة أو مساعديهم، وذلك في المسائل المتعلقة باختصاصاتهم.

ج- مدير مكتبه.

د - موظفي السلطة المركزية، وذلك في المسائل التي تهم الشئون المحلية.

- المادة (17) من المرسوم 389 لسنة 1982م.

- د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، مرجع سابق، ص 430.

ثانياً: اختصاصات المجلس العام للمحافظة:

حدد المشرع اختصاصات المجلس العام للمحافظة ورئيسه في الفصل الأول من الباب الثاني من القانون رقم 213 لسنة 1982م في المواد من (23-33).

وفيما يلي نعرض بإيجاز لاختصاصات المجلس ورئيسه وذلك على النحو الآتي:

1- اختصاصات المجلس العام للمحافظة:

- تنظيم سير العمل في المحافظة والهيئات المحلية في نطاقها وتحديد اختصاصاتها[1].
- انتخاب رئيس المجلس من بين أعضائه، وكذا أعضاء هيئة مكتبه المكونة من الرئيس و(4- 10) من نواب الرئيس أو من أعضاء المجلس، كما يجوز له تفويض بعض اختصاصاته إلى هيئة مكتبه[2].
- إنشاء وكالة أو هيئة عامة Agence departementale مشتركة مع البلديات والهيئات العامة، والغرض منها تقديم المشورة في مجال الأعمال الفنية والمالية والقانونية[3].
- إعداد اللائحة الداخلية في حدود القواعد التي يحددها القانون لاختصاصاته.
- التصويت على الميزانية التخطيطية للمحافظة والعمل على تنفيذها.
- إنشاء وإدارة المرافق المحلية التي تعود بالنفع العام على المجتمع المحلي، أما المرافق القومية كالدفاع والأمن والعدالة فتظل من اختصاص السلطة المركزية.
- الإشراف على أملاك الدولة داخل النطاق المحلي للمحافظة.
- إبرام العقود والاتفاقيات والقيام بتنفيذها.

---

(1) المادة (23) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(2) المادة (24) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(3) المادة (32) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

- تذليل الصعاب أمام المنشآت الاقتصادية والاجتماعية، وذلك عن طريق ضمان قروضها، والمساهمة في رؤوس أموالها بعد أخذ رأي مجلس الدولة Le Conseil d' Etat بحيث يكون غالبية رأس المال للأشخاص الاعتبارية العامة[1].

2- اختصاصات رئيس المجلس:

تتركز أهم الاختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس العام في الآتي:

أ- رئاسة المجلس ودعوته للانعقاد، وإدارة مداولاته وتنفيذ قراراته وتوصياته وتمثيله أمام القضاء وغيره.

ب- رئاسة العاملين في المجلس، والعمل على تحصيل إيرادات المجلس من الضرائب والرسوم المحلية[2].

ج- إبرام العقود باسم المجلس وتنفيذها واعتماد الميزانية، والأمر بالصرف منها[3].

د- رئاسة الجهاز الإداري في المحافظة، ويعمل رؤساء المصالح والإدارات المختلفة تحت إشرافه ورقابته، وهو المسئول عن التنسيق بين هذه المصالح ونظيراتها التابعة للسلطة المركزية[4].

ويحل محل رئيس المجلس أثناء غيابه أحد نوابه حسب ترتيب أقدميتهم، أو يكلف المجلس أحد أعضائه.

---

(1) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie; p 154-155. مرجع سابق

(2) المادتان (25،27) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(3) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie p 153. مرجع سابق

(4) ويقصد بها المرافق القومية، ويعقد لهذا الغرض اجتماعات سنوية على الأقل مع مفوض الجمهورية في المحافظة، وذلك لتبادل المعلومات، والاتفاق حول كيفية تنفيذ برامج الاستثمارات في المحافظة، للمزيد يراجع: المواد (28،29،30) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

وفي حالة استقالة الرئيس يدعى المجلس للانعقاد وبمعرفة أكبر الأعضاء سناً، وذلك لاختيار رئيس جديد وهيئة مكتب جديدة[1].

ثالثاً: اختصاصات اللجنة الدائمة للمحافظة:

تقتصر مهمة هذه اللجنة على إدارة شئون المجلس فيما بين أدوار الانعقاد، وتتولى مناقشة الموضوعات التي يجب على المجلس عرضها عليها لإبداء الرأي بشأنها، وذلك قبل اجتماع المجلس بعشرة أيام على الأقل[2].

كما تقوم بتوزيع الإعانات المدرجة في الميزانية، وتحدد أولويات المهام المنوطة بالمجالس، بالإضافة إلى ممارسة الصلاحيات التي قد يفوضها المجلس بها[3].

الفرع الثالث

اختصاصات البلديات

حدد المشرع الفرنسي اختصاصات المجلس البلدي ورئيسه (العمدة)Le Maire في ظل القانون رقم 213 لسنة 1982م[4]، وفيما يلي نعرض بإيجاز اختصاصات كلٍ منهما وذلك على النحو الآتي:

أولاً: اختصاصات المجلس البلدي:

يمارس المجلس البلدي Le Conseil Municipal كافة اختصاصاته باسم المجتمع المحلي ولحسابه، ويختص بإدارة وتنظيم كافة الشئون المحلية التي تهم المجتمع المحلي وله في سبيل تحقيق ذلك[5]:

---

(1) المادة (33) من القانون رقم 213 لسنة 1982م، والمعدلة بالقانون رقم 623 لسنة 1982م.

(2) Andre de Laubadere: Traite de Droit Administratif. Tome 1.Librairie; p 152. مرجع سابق

وأيضاً د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، مرجع سابق، ص 458.

د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 94.

(3) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، مرجع سابق، ص 458.

(4) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 174.

(5) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 175.

1- إعداد لوائحه الداخلية، والتصويت على الميزانية، وتقدير الرسوم والضرائب المحلية، وعقد القروض، وتحديد أولوية الخدمات.

2- انتخاب رئيس المجلس (العمدة) Le Maire ومساعديه، والرقابة عليهم وعلى الموظفين التابعين للمجلس والهيئات المحلية[1].

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس البلدي (العمدة):

وفيما يتعلق باختصاصات العمدة، ينبغي التمييز بين صفته كسلطة محلية وصفته كممثل للسلطة المركزية وتوضيح ذلك فيما يلي:

1- اختصاصات العمدة كممثل للسلطة المركزية:

أ- يتولى رئيس المجلس البلدي (العمدة) تنفيذ قرارات المجلس، بالإضافة إلى ممارسته لاختصاصات أخرى باسم السلطة المركزية ولحسابها، كما يقوم بنشر القوانين وتنفيذها.

ب- يرأس البوليس المحلي ويتولى مهمة الحفاظ على الأمن العام، والإشراف على السجون، والبحث عن مرتكبي الجرائم والمخالفات وتسليمهم إلى المحكمة باعتباره أحد رجال الضبطية القضائية، وبهذه الصفة يقوم بدور النيابة العامة في مثوله أمام المحكمة[2].

وتجدر الإشارة إلى عدم الخلط بين اختصاصات المجلس البلدي ورئيس المجلس (العمدة)، فالمجلس البلدي لا تتصل اختصاصاته بالأمن العام، لأنها من اختصاصات رئيس المجلس (العمدة) يمارسها باسم السلطة المركزية ولحسابها[3].

---

(1) Louis Trotabas et Paul Isoart: p 124. مرجع سابق

(2) Louis Trotabas et Paul Isoart: p 128- 129. مرجع سابق

(3) Louis Trotabas et Paul Isoart: p 123. مرجع سابق

2- اختصاصات العمدة كسلطة محلية:

أ- يقوم رئيس المجلس البلدي بتنفيذ قرارات المجلس، والإشراف على إعداد وتنفيذ الميزانية، وإبرام العقود، وتنظيم الخدمات المحلية، والإشراف على موظفي المجلس.

ب- الإشراف على تراخيص البناء وإقامة المقابر والبت في المشاكل اليومية، ومنها تسوية مشاكل الإيجارات الزراعية وغيرها.

ج- تسجيل المواليد والوفيات، وإبرام عقود الزواج.

د- تمثيل البلدية أمام القضاء وغيره[1].

المطلب الثالث

الموارد المالية للمجالس المحلية

تتنوع مصادر التمويل للمجالس المحلية في فرنسا، شأنها في ذلك شأن أية دولة أخرى، فهي إما مصادر داخلية (ذاتية) تشمل الضرائب والرسوم وأثمان الخدمات وأرباح المشروعات الاستثمارية، أو مصادر خارجية تتمثل فيما تقدمه الحكومة المركزية من معونات للهيئات المحلية، وما تعقده هذه الهيئات من قروض[2].

وفيما يلي نستعرض كل مصدر من مصادر التمويل وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: الموارد الداخلية (الذاتية).

الفرع الثاني: الموارد الخارجية.

---

(1) Louis Trotabas et Paul Isoart: p 128- 129. مرجع سابق

(2) Andre de Laubadere: p 142- 143. مرجع سابق

الفرع الأول

الموارد الداخلية

ويقصد بالمصادر الداخلية تلك الموارد التي تتحقق داخل نطاق المجالس المحلية والتي يتوقف اتخاذ قرار بشأنها على المجالس بصفة أساسية، ويمكن تقسيم هذه الموارد إلى ما يلي[1]:

أولاً: الضرائب المحلية:

الضرائب المحلية في فرنسا هي نتاج تطور تاريخي طويل، فمنذ قيام الثورة عام 1789م جرى تطوير النظام الضريبي عما كان سائداً في ظل النظام الملكي، حيث كانت تتمثل في ذلك الوقت في الأراضي الزراعية والعقارات المبنية والتي كان النظام الضريبي يتخذ منهما وعاء له.

بالإضافة إلى ضرائب أخرى كانت تفرض على النشاط التجاري بمقتضى قانون 1917م. أما ضريبة الدخل فترجع إلى العشرينيات من هذا القرن، وبصدور قانون 30 ديسمبر 1916م وقانون 31 يوليو 1917م عدل النظام السابق حيث أصبحت الضرائب تفرض على ساكني العقارات المبنية والأنشطة التجارية، ثم عدل النظام السابق ككل بمقتضى مرسوم 9 ديسمبر 1948م[2].

ورغم التعديلات المستحدثة إلاّ أنّ الضرائب ظلت محصورة في مصادرها الرئيسية والمتمثلة بالأملاك العقارية والأرباح التجارية والصناعية والتي تمثل أوعيتها الأساسية.

---

(1) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 88.

(2) Bruno Remond et Jacques Blanc: Les Collectivites- Locales Presse de La Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz, 1989, P. 245-246.

وبصدور قانون 7 يناير 1959م الذي عدل فيما بعد بقانون 31 ديسمبر 1973م تطور النظام السابق، حيث صار الأخذ بنظام النسب المئوية التي تحدد نصيب كلٍ من السلطة المركزية والهيئات المحلية من هذه الضرائب[1].

وبمقتضى القانون 18 يوليو عام 1974م تم إعادة تقييم الضرائب الثلاث الأولى على أساس القيمة الفعلية والذي كان يقضي بإعادة التقييم كل ثلاث سنوات.

أما ضريبة المهن فقد جرى تعديلها من أول يناير 1976م، وهي تثير مشاكل كثيرة نظراً لتعقيد إجراءاتها وتدرجها بحسب أنواع المهن، ومن ثم فهي تختلف من محافظة إلى أخرى[2].

كما حدد الضرائب المحلية القانون الصادر في 10 يناير 1980م، الذي راعى فيه المناطق الفقيرة وعمل على تخفيف رسوم الضرائب فيها وتعويضها في الوقت ذاته عن طريق الإعانات الحكومية.

كما أن هناك ضرائب أخرى تضاف إلى الضرائب الأساسية السالفة الذكر، ويجري التصويت على تحديد نسبتها في المجالس المحلية بشرط ألاّ تزيد قيمتها عن 20% من قيمة الضريبة الأصلية [3]، وأضيفت أيضاً الضرائب على المنتجات المحلية والضرائب على سيارات النقل التي فرضت لصالح الهيئات المحلية اعتباراً من عام 1983م تضاف إلى ضريبة التراخيص، وضريبة نقل الملكية العقارية التي يتم تسديدها بمناسبة بيع العقارات وإشهارها في السجل العقاري، وذلك اعتباراً من عام 1985م [4]..

---

(1) حيث بلغت الضرائب المحصلة لصالح الهيئات المحلية 174 مليار فرنك، مقابل 736 مليار فرنك لصالح الحكومة المركزية في عام 1982م. للمزيد يراجع: Bruno Remond et Jacques Blanc (هيئات الإدارة المحلية)، مرجع سابق، ص 246-247.

(2) Maurice Durerger: Elements de Droit Public, Presses Universitaires De France, 11e edition, paris, 1985,P. 504.

(3) Maurice Durerger: p 505. المرجع ذاته

وأيضاً Bruno Remond et Jacques Blanc: p 247. مرجع سابق

(4) Maurice Durerger: p 505. مرجع سابق

والملاحظ أن معظم حصيلة موارد الهيئات المحلية من الضرائب يتم حسابها على أساس نسبة معينة من الضرائب التي تفرض على الدخل (الضرائب المباشرة)، أما الباقي فعن طريق الضرائب على الاستهلاك (الضرائب غير المباشرة)[1].

وقد عمل القانون المشار إليه على توسيع قاعدة الممولين، وفرض ضريبة جديدة على الأراضي غير المبنية يتحملها الملاك لتشجيع العمران، كما خول المجالس المحلية مضاعفة الضريبة على الأراضي في المناطق الحضرية الصالحة للبناء[2].

ومما سبق يتضح أن هناك أربع ضرائب أساسية سنوية في فرنسا: الأولى على الأملاك العقارية، والثانية على القيمة ألإيجارية التي يراعى فيها ما إذا كان العقار مبنياً أم لا، والثالثة الضريبة على المساكن ويتحملها الساكن، أما الرابعة فهي ضريبة المهن[3].

إلا أن مشكلة التضخم وارتفاع الأسعار أدت إلى صدور قانون 11 يوليو 1986م الذي نص في المادة (29) منه على أن يعاد التقييم كل سنتين، ومن ثم جرى تعديل هذه القيمة عام 1990م، على أن تلتزم الهيئات المحلية بتطبيق النظام الضريبي وفق هذه التعديلات[4].

ثانياً: الرسوم وأثمان الخدمات وأرباح المشروعات الاستثمارية:

تتمتع الهيئات المحلية بسلطات واسعة إزاء هذه الموارد، فلها أن تفرضها وفقاً لظروفها، ومن ذلك رسوم الحدائق والملاهي والإعلانات.. الخ[5].

---

(1) Maurice Duverger: Elements de Droit Public, P. 502. مرجع سابق

(2) Maurice Durerger: P 504- 505. مرجع سابق

(3) Maurice Durerger: P 505. مرجع سابق

(4) Bruno Remond et Jacques Blanc: P 247- 248. مرجع سابق

(5) تعتبر حصيلة هذه الرسوم محدودة بالمقارنة بحصيلة الضرائب، حيث بلغ إجمالي هذه الرسوم عام 1981م ثمانية مليارات فرنك. للمزيد يراجع: Maurice Durerger. مبادئ القانون العام، مرجع سابق، ص 505.

كما أنَّ هناك أثمان الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات مقابل ثمن وليس رسماً، وكذا إيرادات الأملاك الخاصة بالهيئات المحلية، وأرباح المشروعات الاستثمارية[1].

الفرع الثاني

الموارد الخارجية

وهي التي تستمد من مصادر خارجية لكي تتمكن المجالس المحلية من مواجهة أعبائها المحلية، وتتميز هذه الموارد بأهميتها البالغة وطبيعتها الخاصة وارتباطها بنفقات محلية، وبنوع خاص، وتنقسم هذه الموارد إلى ما يلي:

أولاً: الإعانات الحكومية:

تعتبر الخزائن المركزية المصدر الأول لتقديم هذه الإعانات، بصرف النظر عن الأبواب التي تندرج فيها هذه الإعانات في موازنة الدولة، كما أن الدور الأساسي في ذلك تلعبه كل وزارة على حدة وذلك بحسب نوع النفقة ومدى تعلقها بأنشطة الوزارة، الأمر الذي ترتب عليه أن استقلت كل وزارة بوضع معاييرها لتقديم هذه الإعانات إلى المجالس المحلية بالنظر إلى عدد السكان أو المقدرة المالية للمجالس المحلية[2].

وتمثل إعانات الحكومة بالنسبة للهيئات المحلية مورداً أساسياً، وحيوياً في الوقت ذاته، وينظم هذه الإعانات حالياً القانون الصادر في 29 نوفمبر 1985م، المعدل بقانون 5 يناير 1988م، ويمثل هذا المصدر حوالي 40% من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية. إلا أن هذه الإعانات تمنح بشروط معينة ووفق معايير محددة، مثل الإسهام بنسبة تصل إلى 80% لتوفير معدات الأشغال العامة والمشروعات الزراعية، كما يراعي زيادة هذه الإعانات تبعاً لارتفاع نسبة التضخم الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار[3].

---

(1) د. عبد الجليل هويدي: المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1983م، ص 57.

(2) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 90.

(3) Bruno Remond et Jacques Blanc: P 257. مرجع سابق

ثانياً: القروض:

تلجأ الهيئات المحلية إلى القروض لتغطية الإنفاقات المتصلة بأغراض التنمية المحلية، إلا أنها شهدت في الحقبة الأخيرة زيادة مطردة في الاعتماد عليها، حيث زادت نسبتها على 10% من موارد الهيئات المحلية.

إلا أن لهذه القروض فوائد ملحوظة في تنمية وتطوير المجتمعات المحلية التي عن طريقها تتمكن من تمويل هذه المشروعات، والاستفادة من معدلات كفاءة الأداء، ناهيك عن الآجال الطويلة نسبياً التي يتم تسديد هذه القروض خلالها[1].

والملاحظ زيادة موارد الضريبية خلال الفترة الأخيرة على حساب الموارد الأخرى، حيث أصبحت تمثل 40% من إجمالي الموارد، وهذه الزيادة ترجع إلى محدودية دعم السلطة المركزية للهيئات المحلية من ناحية، وتخويل هذه الهيئات فرض الضرائب والرسوم المحلية من ناحية أخرى، سواء على مستوى البلديات أم المحافظات أم الأقاليم[2].

وهذا الوضع يجعل الهيئات المحلية في فرنسا تعتمد على مواردها الذاتية أكثر من اعتمادها على إعانات السلطة المركزية، بخلاف الوضع في بريطانيا حيث تعتمد هيئاتها المحلية على معونات السلطة المركزية بنسبة كبيرة[3].

المطلب الرابع

الرقابة على المجالس المحلية

لإيضاح مدى التطور الذي لحق بالتنظيم اللامركزي الإقليمي في فرنسا، بعد صدور القانون رقم 213 لسنة 1982م (المعدل والمكمل بالقانون رقم 623 لسنة 1982م) وما تلاهما من قوانين ومراسيم عديدة، متمثلة في دخول الأقاليم حظيرة التنظيم

---

(1) Bruno Remond et Jacques Blanc: P 274. مرجع سابق

(2) Bruno Remond et Jacques Blanc: P 245. مرجع سابق

(3) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 185.

اللامركزي وإسناد الدور التنفيذي إلى المجالس المحلية المنتخبة، وتعديل أوضاع الرقابة الإدارية[1]... فإننا سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى إبراز موضوع الرقابة للتعـرف على مدى ما لحق بهذا الجانب من تطوير، باعتباره يشكل حجر الزاويـة فـي التنظـيم اللامركزي بصفة عامة والفرنسي بصفة خاصة.

وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في أولهما الرقابـة المركزيـة وفـي ثانيهما الرقابة اللامركزية وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الرقابة المركزية.

الفرع الثاني: الرقابة اللامركزية.

الفرع الأول

الرقابة المركزية

أناط المشرع الفرنسي بالسلطات المركزية بعض أوجه الرقابـة علـى المجـالس المحلية، قد تضيق أو تتسع بحسب تدخل كل منهما في هذا المجال.

والرقابة المركزية قد تكون من السلطة التنفيذية أو السلطة التشـريعية أو السـلطة القضائية وهذا ما سنتناوله في ثلاثة بنود على النحو الآتي:

أولاً: رقابة السلطة التنفيذية (الحكومة) Le Pouvoir Executif

وتتمثل هذه الرقابة فيما يلي:

1- رقابة مجلس الوزراء والوزراء:

يلاحظ في هذا الصدد أن ممثلي السلطة المركزيـة (المحـافظين) فـي الأقـاليم والمحافظات، يتم تعيينهم وإعفاؤهم من مناصبهم بمقتضى مراسيم من رئـيس مجلـس الوزراء (أو الوزير الأول وفقاً للتشريعات الفرنسية).

---

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص101.
وأيضاً د. دائل المخلافي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 390.

ويجوز حل المجالس المحلية (المجالس البلدية والمجالس العامة للمحافظات) بمقتضى مرسوم صادر من مجلس الوزراء[1]، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يتعذر فيها على المجلس عقد جلساته ومباشرة اختصاصاته، وقد ينشأ هذا الوضع بسبب الخلاف بين أعضاء المجلس المحلي، أو لأي سبب آخر، ولا بد من عرض مرسوم الحل على البرلمان في أقرب وقت[2].

وهناك دور للبرلمان في هذه الحالة وهو التأكد من توافر المسوغات التي دعت لاتخاذ مثل هذا القرار، وهو دور رقابي له أهميته الملحوظة، كما يجوز لرئيس مجلس الوزراء، في الأحوال الاستثنائية دعوة المجلس للانعقاد بمقتضى مرسوم.

وإذ أجاز المشرع حل المجلس المحلي الذي يتوافر في حقه سبب من أسباب الحل، إلا أنه لا يجوز حل جميع المجالس المحلية بإجراء شامل، لأن ذلك يعني تعطيل قانون الإدارة المحلية بمقتضى مرسوم.

ونظراً لأن مفوضي الجمهورية (المحافظين) يمثلون الوزير الأول والوزراء، ويديرون المرافق القومية تحت إشراف الوزراء المعنيين، فلا شك أن لهؤلاء الوزراء إصدار التعليمات والأوامر إلى المحافظين وتلقي التقارير منهم، وأصبح قرار وقف العمدة أو أحد أعوانه- بعد أن كان يصدر من المحافظ المعني- من اختصاص الوزير المختص (وزير الداخلية) ولمدة لا تتجاوز شهراً واحداً، ويجب أن يكون القرار مسبباً، أما عزل أي منهم فيصدر به مرسوم من الوزير الأول، ويجب أن يكون مسبباً أيضاً.

ويترتب على قرار العزل فقد العمدة لصفته في رئاسة المجلس والعضوية، ويجوز استئناف قرار الوقف أو العزل أمام جهة القضاء الإداري المختصة[3].

---

(1) Andre de Laubadere: P 175. مرجع سابق

(2) المادة (43) من القانون 213 لسنة 1982م.

(3) L ouis Trotabas et Paul Isoart: P 127. مرجع سابق

كما تجدر الإشارة إلى أن إجراءات العزل أو الوقف تتخذ في مواجهة العمدة فقط دون غيره من رؤساء المجالس المحلية الأخرى، رغم انتخابه من بين أعضاء المجلس البلدي وبمعرفة هذا الأخير.

وبما أن العمدة هو الشخص التنفيذي الوحيد الذي يتولى إدارة كافة الشئون البلدية باعتباره رئيساً للمجلس البلدي وممثلاً للسلطة المركزية في الوقت ذاته، وبهذه الصفة المزدوجة للعمدة، فإن له إدارة الشئون المحلية باسم المجلس البلدي والقومية باسم السلطة المركزية، ومن ثم فإننا نعتقد أنه كان منطقياً تبرير اتخاذ مثل هذا الإجراء في مواجهته.

2- رقابة اللجنة الوزارية للشئون المحلية:

هناك نوع من الرقابة تمارسه بعض الأجهزة المركزية، كاللجنة الوزارية للشئون المحلية المستحدثة بمقتضى المرسوم 389 لسنة 1982م، التي يتولى أمانتها سكرتير عام الحكومة Lesecretaire general وتعقد جلساتها مرتين على الأقل كل عام برئاسة رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول)، وتضم وزراء الداخلية والميزانية والإصلاح الإداري[1].

ومهمة هذه اللجنة التنسيق بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية واقتراح الحلول والإجراءات اللامركزية المناسبة، وتحديد الهيئات العامة المركزية التي يتولى المحافظ الإشراف عليها داخل المحافظة وتنسيق الخدمات التي تؤديها هذه الهيئات[2].

ونرى أن اللجنة الوزارية للشئون المحلية لا تعد من قبيل الرقابة، باعتبار هذه الأخيرة تتولى مهمة التنسيق بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية واقتراح الحلول والإجراءات اللامركزية المناسبة، مع تحديد الهيئات العامة المركزية التي يتولى المحافظ الإشراف عليها داخل المحافظة مع تنسيق

---

(1) المادة (26) من المرسوم 389 لسنة 1982م.

(2) المادة (25) من المرسوم 389 لسنة 1982م.

الخدمات التي تؤديها هذه الهيئات، وهذا يعد بطبيعة الحال اختصاصات وليست رقابة.

ثانياً: رقابة السلطة التشريعية:

لم يكن للسلطة التشريعية دور ملحوظ في الرقابة، مقارنة برقابة السلطة التنفيذية أو القضائية Le Pouvoir Judiceqire هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن رقابة السلطة التشريعية Le Pouvoir Legslatif (البرلمان Le Parlement) هي في الواقع رقابة لصالح الهيئات المحلية، وتنصب على الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التنفيذية Le Pouvoir executif (الحكومة) أو ممثلوها في الأقاليم في مواجهة هذه الهيئات، كما هو الشأن في مراسيم الحل Decrets de La dissolution التي يجب عرضها على البرلمان للتحقق من مدى توافر المسوغات المشروعة لصدور هذا القرار، بالإضافة إلى الالتزام الذي يقع على عاتق الحكومة بأن تقدم إلى البرلمان تقريراً سنوياً عن الرقابة اللاحقة التي مارسها ممثلو الدولة (المحافظون) في المحافظات والأقاليم[1].

وقيام البرلمان بسن التشريعات المتعلقة بالهيئات المحلية أو تعديلها أو إلغائها لا يعد من قبيل الرقابة باعتبار هذه الأخيرة إجراء استثنائياً، وإنما هي ممارسة لاختصاص طبيعي (عادي)[2].

ثالثاً: رقابة السلطة القضائية: Le Pouvoir Judiciaire

تمارس الرقابة القضائية من قبل مجلس الدولة عند استئناف قرارات المحاكم الإدارية (على مستوى السلطة المركزية) في المحافظات والأقاليم، بالإضافة إلى أخذ رأي مجلس الدولة أو موافقته على إبرام المحليات لتصرفات معينة[3].

---

(1) المادة (46) من القانون 213 لسنة 1982م.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 394.

(3) من ذلك مثلاً: إبرام العقود المتصلة بالقروض التي يجري تمويلها عن طريق الاكتتاب العام، أو إصدار أذونات، أو الاكتتاب في رؤوس أموال الشركات التجارية التي لا علاقة لها بأداء خدمات عامة أو القيام بنشاط عام، أو عقد القروض مع أطراف أجنبية، للمزيد يراجع، Andre De Laubadere: المطول في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 154-155.

ويتمثل الدور الرقابي الهام للسلطة القضائية – في رقابة المحاكم الإدارية على قرارات ممثلي السلطة التنفيذية – في الهيئات المحلية.

الفرع الثاني

الرقابة اللامركزية

يمارس الرقابة اللامركزية على المجالس المحلية ممثلو السلطة المركزية في الأقاليم والمحافظات، وهؤلاء هم المحافظون (مفوضو الجمهورية) أو نوابهم. وإذا كان هناك قول شائع بأن الرقابة الإدارية في فرنسا قد ألغيت وحلت محلها رقابة القضاء[1] فإن هذا القول فيه بعض التجاوز، كون الرقابة اللامركزية تبدأ في الواقع إدارية، يمارسها ممثل السلطة المركزية، وتنتهي عن طريق القضاء.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ المحافظ لا يحق له إلغاء قرار صادر عن المجلس المحلي بقرار منه، لأن قرارات المجلس تعتبر نافذة بقوة القانون منذ صدورها وإعلانها إلى أصحاب الشأن، وكل ما يملكه المحافظ في هذا الصدد هو الطعن أمام المحاكم الإدارية ضد القرارات غير المشروعة[2]. ويتم ذلك وفقاً للخطوات الآتية:

---

(1) Andre de Laubadere: P 176. مرجع سابق

(2) يلاحظ بعد التنظيم الجديد بمقتضى القانون رقم 213 لسنة 1982م أن الأمر أصبح معكوساً، إذ كان المجلس المحلي في الماضي هو الذي يقوم بالطعن أمام المحكمة الإدارية ضد قرارات المحافظ التي تتضمن اعتراضه على قرارات المجلس المحلي خارج إطار النصوص القانونية التي تخول له استعمال مثل هذا الحق، أما الآن وبعد صدور القانون المشار إليه فقد أصبحت قرارات المجلس المحلي نافذة بقوة القانون منذ صدورها ودون حاجة إلى التصديق عليها من قبل المحافظ، فإذا ما جاءت هذه القرارات مشوبة بعيب عدم المشروعية، فإن المحافظ لا يستطيع وقف تنفيذها، وإنما عليه أن يلجأ إلى المحكمة الإدارية للطعن ضد هذه القرارات، وذلك حسب التفاصيل الموضحة في المتن. للمزيد راجع: د. محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 109.

أولاً: طلب الإلغاء بسبب عدم المشروعية:

1- بالرغم من نفاذ قرارات المجالس المحلية منذ صدورها وإعلانها إلى الجهات المعنية بما في ذلك المحافظ[1] إلا أن المشرع حدد مسائل معينة لها أهميتها ومنح المحافظ الحق في طلب إلغاء القرارات الصادرة بشأنها، وأهم هذه القرارات ما يلي:

أ- القرارات الصادرة من المجلس بتفويض بعض اختصاصاته إلى رئيسه أو هيئة مكتبه وكذا قراراته اللائحية المتعلقة بتنظيم سير العمل في المنشآت المحلية.

ب- قرارات التعيين والترقية والتأديب والعزل من الوظائف العامة.

ج- القرارات الصادرة من رئيس المجلس المحلي بمناسبة ممارسته لسلطة البوليس، أو إصداره لتراخيص إنشاء الأسواق، وعقد القروض، ومنح عقود امتياز تقديم الخدمات العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

د- التصرفات الصادرة من المجلس المحلي والتي يتولاها نيابة عن السلطة المركزية[2].

2- يجرى الطعن ضد التصرفات المشار إليها سابقاً، إما بمبادرة من المحافظ، أو بناء على شكوى يتقدم بها الشخص المتضرر من قرار المجلس إلى المحافظ، ويتم الطعن خلال شهرين من تاريخ إخطار المحافظ بالقرار.

3- على المحافظ أن يخطر رئيس المجلس المحلي عن نيته في الطعن ضد القرار إذا تبين له عدم مشروعيته، على أن يحدد أوجه عدم المشروعية.

والملاحظ أنه على الرغم من الطعن المقدم من المحافظ ضد القرار أمام المحكمة الإدارية، إلا أن هذا الطعن لا يترتب عليه وقف تنفيذ قرار المجلس، باستثناء الحالات الماسة بالحريات الشخصية أو العامة، كما هو الشأن في قرارات رئيس المجلس المتصلة باستعمال سلطات البوليس، ففي هذه الحالة يقوم رئيس المحكمة أو العضو المنتدب بإصدار قرار بإيقاف التنفيذ خلال 48 ساعة

---

(1) المادة (45/ الفقرة الأولى) من القانون 213 لسنة 1982م. والمعدلة بالقانون 623 لسنة 1982م.

(2) المادة (45) من القانون 213 لسنة 1982م.

إذا رأى أن القرار المطعون ضده سيكون مصيره الإلغاء، وهذا القرار يجوز استئنافه خلال 15 يوماً من تاريخ الإخطار به، وعلى رئيس دائرة المنازعات بمجلس الدولة إصدار قراره حول الموضوع خلال 48 ساعة على أنه يجب في جميع الأحوال إخطار المحافظ بكافة الاستئنافات الصادرة ضد قرارات الوقف أو الإلغاء[1].

4- بالإضافة إلى الطعون التي يتقدم بها المحافظ ضد قرارات المجلس المحلي فإنه يحق للأفراد والهيئات الاعتبارية المتضررين من قرارات المجلس أن يتقدموا بالطعون ضد هذه القرارات إلى المحكمة الإدارية مباشرة، وذلك خلال شهرين من تاريخ صدور قرار المجلس، أو أن يطلبوا من المحافظ القيام بهذا الإجراء، وعلى المحافظ القيام بالطعن ضد القرار بناء على الشكوى المقدمة له، وذلك خلال شهرين من تقديمها إليه[2].

وفي هذا الصدد يثور التساؤل الآتي: هل يملك المحافظ الطعن ضد القرارات لأسباب أخرى لا ترجع إلى عدم المشروعية؟.

أجاب المجلس الدستوري الفرنسي على هذا التساؤل بقراره الصادر في 25 فبراير 1982م مفسراً اختصاصات المحافظ على ضوء المادة (3/72) من الدستور، والتي تقضي بأن ممثل الدولة (المحافظ) له الحق في الإحالة إلى المحكمة الإدارية - بالإضافة إلى التصرفات المشوبة بعيب عدم المشروعية - تلك التصرفات التي يقدر أنها لا تتفق (أو لا تتلاءم) مع المصالح القومية، لأنه مكلف بمقتضى المادة المشار إليها بالسهر على هذه المصالح، وهو تكليف يختلف عن احترام القوانين[3].

كما أن للمحافظ أن يحيل إلى المحكمة الإدارية طلبات إلغاء التصرفات الصادرة عن الهيئات اللامركزية- بمقتضى قواعد القانون العام- وذلك بناءً

---

(1) المادة (46) من القانون 213 لسنة 1982م.

(2) المادة (47) من القانون 213 لسنة 1982م.

(3) Rene Chapus: P 313. مرجع سابق

على سلطات الوصاية على هذه الهيئات بمناسبة لممارستها لاختصاصات نيابة عن السلطة المركزية، وذلك في حالة تجاوز هذه الهيئات لحدود الصلاحيات المفوضة إليها، ولا تنظر هذه الطعون إلا إذا كانت متعلقة بقرارات وليس بعقود[1].

وهكذا يستطيع المحافظ ممارسة سلطاته الرقابية بصورة طبيعية، حتى بالنسبة للتصرفات التي لم يرد لها حصر في القانون بمقتضى المادة (45) من القانون 213 لسنة 1982م.

وفضلاً عن ذلك فإنه يحق لممثل الدولة الطعن في تصرفات الهيئات اللامركزية في حالة تعارضها مع مقتضيات الدفاع الوطني، ويتم ذلك بإحالة الأمر إلى مجلس الدولة الذي له أن يصدر قراراً نهائياً في هذا الشأن[2].

ثانياً: سلطة التصديق:

في الماضي كانت تصرفات الهيئات اللامركزية متوقفة النفاذ حتى يتم التصديق عليها من سلطة الرقابة (المحافظ)، أما في ظل القانون الجديد فإن التصرفات تعتبر نافذة منذ صدورها مستوفية للشروط التي تطلبها القانون.

ومع ذلك يجب إحاطة ممثل الدولة (المحافظ) بصورة من هذه القرارات للتصديق أو الاعتراض عليها خلال المهلة المحددة في القانون، وهي شهران تحسب من تاريخ تسلمه القرار.

إلاّ أنّ هناك تصرفات معينة يكون للهيئات اللامركزية سلطة تنفيذية كاملة بشأنها، وهي لا تحتاج لتصديق المحافظ أو اعتراضه عليها، وهي مستثناه من التصرفات الواردة في المادة (45) من القانون 213 لسنة 1982م.

---

(1) Rene Chapus: P 314- 315. مرجع سابق

(2) Rene Chapus: P 315. مرجع سابق

ولكن هل يعني ذلك أن القرارات الصادرة بصدد هذه المسائل التي لا تحتاج إلى تصديق المحافظ لا يلزم عرضها عليه؟ إذ كيف يتسنى للمحافظ معرفة ما إذا كانت هذه التصرفات خارجة عن نطاق رقابته أم لا؟.

أجاب على هذا التساؤل المجلس الدستوري بقراره الصادر في 25 فبراير 1982م، الذي يقضي بأنه يجب إخطار المحافظ بالقرارات المتصلة بهذه المسائل، وإلا لاستحال عليه ممارسة سلطاته الرقابية كاملة وفقاً لما تقضي به المادة 3/72 من الدستور[1].

ثالثاً: الإذن السابق:

يقتصر دور هذه الرقابة على مجال التمويل المحلي، حيث تطلب المشرع موافقة مجلس الدولة المسبقة على تصرفات الهيئات المحلية في مجالات معينة.

كما أن المفوض الجمهوري صار يمارس اختصاصاته الرقابية في هذا المجال عن طريق غرف المحاسبات الإقليمية المنشأة بمقتضى القانون 213 لسنة 1982م[2].

وتشمل هذه الرقابة الأمور الآتية[3]:

1- اعتماد الموازنة التخطيطية، فإذا ما تبين للمحافظ وجود عجز بين الإيرادات والمصروفات فإنه يحيلها إلى غرف المحاسبات لإيجاد الحلول المناسبة لإعادتها إلى حالة توازن حقيقي.

2- للمحافظ في حالة وجود عجز في الميزانية أن يأمر بوقف الصرف للإنفاق على أعمال غير مدرج لها اعتمادات مالية.

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 400.

(2) منح المشرع غرف المحاسبات اختصاصات قضائية واسعة في مجال الرقابة المالية، تماثل اختصاصات المحاكم الإدارية، كما أن هناك محاكم للمحاسبات تختص بالرقابة على النواحي المالية في البلديات، وتعمل تحت رقابة محكمة المحاسبات، للمزيد من التفاصيل راجع: Rene Chapus، مرجع سابق، ص 317-318.

والمادة (84) من القانون رقم 213 لسنة 1982م.

(3) Rene Chapus: P 318- 319. مرجع سابق

3- للمجلس الإقليمي أن يطلب من المحافظ اعتمادات إضافية لتفادي عجز الميزانية.

رابعاً: سلطة الحلول:

لا يستطيع المحافظ الحلول محل العمدة بقرار صادر عنه كما كان في الماضي عندما يمتنع العمدة عن تنفيذ ما يؤمر به، أو أن يتصرف على خلاف ما يؤمر به، ما دام كان تصرفه موافقاً لما يقضي به القانون[1].

ومع ذلك فإن احتمالات تدخل سلطة الرقابة والحلول محل رئيس البلدية (العمدة) أمر وارد وذلك في حالات عدم الانصياع للأوامر بغير مبرر من المصلحة العامة، أو في حالة إساءة استخدام سلطته في الإشراف على البوليس الإداري[2].

وكما هو معروف أن مرفق البوليس في فرنسا لا يزال من المرافق القومية التي يتولى العمدة مباشرة اختصاصاته المتصلة بهذا النوع من المرافق باسم ولحساب السلطة المركزية، ومن ثم يخضع لإشراف ورقابة المحافظ والمجلس العام للمحافظة في ممارسته لهذا الاختصاص.

والملاحظ أنه على الرغم من التطور الذي طرأ على نظام الإدارة المحلية فيما يتعلق بالرقابة على الهيئات المحلية في التنظيم الفرنسي، واعتبارها رقابة قضائية حلت محل الرقابة الإدارية، إلاَّ أنه لا يمكن مقارنتها بالرقابة القضائية في النظام الإنجليزي، للاختلاف الكبير بين طبيعة ومضمون كل منهما[3].

ففي النظام الإنجليزي لا توجد ثنائية في السلطة التنفيذية على المستوى المحلي، بل هناك سلطة شعبية واحدة ممثلة في المجلس المحلي، ومن ثم لا يوجد من يمثل السلطة

---

(1) المواد (2،3،4) من القانون رقم 213 لسنة 1982م. والمعدلة بالقانون 623 لسنة 1982م.

(2) Rene Chapus: P 316- 317. مرجع سابق

(3) منعاً للتكرار يراجع ما سبق عن الرقابة على المجالس المحلية في النظام الإنجليزي في المطلب الرابع، ص 105.

المركزية في هذه الهيئات، كما أن قرارات هذه الهيئات نافذة منذ صدورها دون حاجة إلى عرضها أو التصديق عليها من قبل أية جهة أخرى.

أما بالنسبة للنظام الفرنسي فلا يزال ممثل السلطة المركزية (المحافظ) يضطلع بدور هام في هذا المضمار بالنسبة لسلطته في إلغاء القرارات لعدم المشروعية (أو الملاءمة في بعض الأحوال) وأيضاً بالنسبة لسلطتي التصديق والحلول، وهي سلطات غاية في الأهمية، لأن من شأنها المساس باستقلال المجالس المحلية أو على الأقل الانتقاص من هذا الاستقلال.

وبالرغم من تلك المظاهر الرقابية، إلاّ أن المتتبع لتطور النظام اللامركزي في فرنسا يجعله يدرك أن الإصلاح الجديد الذي لحق بهذا النظام بعد صدور قانون 2 مارس 1982م قد عمل على إحداث نقلة نوعية كبيرة، وإن كان قد جاء متأخراً وتدريجياً إلاّ أنه من غير الممكن الاستهانة بمضمونه أو التقليل من آثاره[1].

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 402-403.

الفصل الثاني

نظم السلطة المحلية في بعض الدول العربية

تمهيد وتقسيم:

استعرضنا في الفصل السابق نماذج لأنظمة السلطة المحلية متمثلة بالنظام البريطاني والنظام الفرنسي، وهي التي كان لها تأثير على العديد من الدول الأخرى في العالم، حيث كان لانتشار هذه الأنظمة تأثير كبير على العديد من الدول المتقدمة والنامية، التي وجدت فيها فائدة لها فأخذت به، وبعضها تأثرت به نتيجة السيطرة الأجنبية خلال فترة من تاريخها واستمرت بالتالي في استخدامه.

ونظراً لاختلاف دول العالم في تنظيم وإدارة وحداتها المحلية والأسلوب الذي تنتهجه في تنظيم وحداتها المحلية واتصاف كل منها بمميزات تختلف عن الأخرى، إلا أنه مع ذلك يلاحظ أن العديد من هذه الأنظمة تتشابه في الأصول التي استمدت منها واعتمدت عليها في صياغة أنظمتها(1).

ونتناول في هذا الفصل نماذج لنظام الإدارة المحلية في بعض الدول العربية، وهي كما أسلفنا مصر والأردن، بهدف معرفة التطبيق العملي في كل منهما ومدى تأثرهما بالأنظمة المتقدمة المشار إليها، وبيان أهم ملامح النظم المحلية في هذين البلدين المختارين محلاً للدراسة، وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: السلطة المحلية في مصر.

المبحث الثاني: السلطة المحلية في الأردن.

---

(1) د. فوزي عبد الله العكش: الحكم المحلي والإدارة المحلية الأسس والتطبيقات، مرجع سابق، ص 191.

المبحث الأول

السلطة المحلية في مصر

تمهيد وتقسيم:

لم تعرف مصر نظام الإدارة المحلية بمفهومه الحديث إلاّ في أواخر القرن التاسع عشر، ويمكننا القول أن نشأة هذا النظام كان بعد الاحتلال البريطاني، ويرجع ذلك إلى عوامل سياسية بحتة[1]. كما أنها عرفت نظم مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية والقروية... وتأثرت في نشأتها وتطورها بتطور نظام الحكم السياسي في الدولة[2]، حيث كان أول قانون صدر لوضع اللبنات الأساسية لنظام مجالس المديريات في أول مايو سنة 1883م، وبمقتضاه تم تشكيل مجالس المديريات عن طريق الانتخاب كفرع للإدارة المركزية، دون أن تمنح المديريات الشخصية المعنوية. وفي عام 1890م عرفت مصر نظام المجلس البلدي لأول مرة، وكان ذلك في مدينة الإسكندرية، وفي عام 1909م صدر القانون رقم 22 الذي اعترف لمجالس المديريات بالشخصية المعنوية دون الإقليم الذي يمثله المجلس، واستمر الوضع حتى صدور دستور سنة 1923م الذي تم بمقتضاه الاعتراف صراحة للمديريات والمدن والقرى بالشخصية المعنوية.

ثم توالت التشريعات المنظمة للإدارة المحلية حتى صدور القانون رقم 66 لسنة 1955م الذي حل محله القانون رقم 124 لسنة 1960م، ثم حل محل هذا الأخير القانون رقم 57 لسنة 1971م[3] واستمر حتى صدور القانون رقم 52 لسنة 1975م ليكمل تطور الإدارة المحلية من حيث تشكيل المجالس المحلية وقيامها بجميع مستوياتها لأول مرة في مصر على أساس الانتخاب المباشر، ولكنه تأثر كثيراً بالقانون رقم 57 لسنة 1971م، إذ جعل للسلطة التنفيذية مجالس منفصلة عن المجالس الشعبية المنتخبة، فأقام مناظرة بين

---

(1) د. عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 587.

(2) د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، 1973م، ص 354.

(3) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، طبعة 1991م، مرجع سابق، ص 206، 211.

المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية على نحو شبيه إلى حد ما بما استحدثه القانون رقم 57 لسنة 1971م[1].

وفي 20 يونيو 1979م صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 43 لسنة 1979م بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، مقرراً في المادة (2/8) إلغاء القانون رقم 52 لسنة 1975م متضمناً في الجملة تعديلات مستحدثه في نظام الحكم المحلي.

وفي 17 يونيو 1981م صدر القانون رقم 50 لسنة 1981م ويتكون من أربع مواد نوجزها على النحو الآتي:

الأولى: تتضمن تعديلات لنصوص 61 مادة من القرار بقانون 43 لسنة 79.

الثانية: تضيف 10 مواد جديدة للقرار بقانون رقم 43 لسنة 1979م.

الثالثة: تنص على أن تشكل المجالس المحلية وفق أحكام هذا القانون وذلك بعد انتهاء المدة القانونية للمجالس الشعبية المحلية القائمة.

الرابعة: تنص على نشر القانون في الجريدة الرسمية والعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره.

وبتاريخ 15 أبريل 1982م صدر القانون رقم 26 لسنة 1982م بشأن تعديل بعض أحكام قانون نظام الحكم المحلي الصادر بالقرار بقانون رقم 43 لسنة 1979م ويتكون من مادتين هما:

المادة الأولى: يستبدل بنص الفقرة الثانية من المادة (25) والفقرة الثانية من المادة (30) من قانون نظام الحكم المحلي الصادر بالقانون رقم 43 لسنة 1979م النصان الآتيان: المادة (2/25): ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو مجلس

---

(1) د. محمد محمد عبد الوهاب: البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004م، ص 260.

د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 228.

د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 107.

الشورى أو المجالس الشعبية المحلية. أما المادة (2/30): لا يجوز لنائب المحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية.

المادة الثانية: ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره.

ومن خلال مطابقة نصي القانون 43 لسنة 1979م، والقانون 26 لسنة 1982م يلاحظ أن القانون رقم 43 لسنة 1979م كان يحظر على المحافظ ونائبه أن يكون أي منهما عضوا بمجلس الشعب أو بالمجالس الشعبية المحلية، وعندما نشأ في مصر مجلس الشورى، حظر القانون رقم 26 لسنة 1982م على كل من المحافظ ونائب المحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشورى، بالإضافة إلى حظر العضوية في مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية الذي كان واردا في القانون 43 لسنة 1979م[1].

ثم صدر القانون رقم 106 لسنة 1987، والقانون رقم 145 لسنة 1988م[2]، اللذان استبدلا عبارتي (الحكم المحلي) و(الوزير المختص بالحكم المحلي) بعبارتي (الإدارة المحلية) و (الوزير المختص بالإدارة المحلية) وذلك في المادة الأولى منه.

وقد صدرت بعد ذلك عدة قوانين عدلت من نصوص قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، وهذه القوانين هي: القانون رقم 9 لسنة 1989م، والقانون رقم 84 لسنة 1996م، والقانون رقم 225 لسنة 1996م[3] وأياً كان الأمر فإن دراستنا سوف تتناول التشريعات القائمة التي يجرى العمل بها حالياً (وقت إعداد هذا البحث) وسنكتفي بالإشارة إلى خطوطها العامة دون الخوض في التفاصيل التي لا تحتملها محدودية هذه الدراسة.

وبناءً على ذلك، فإن دراستنا في هذا المبحث ستتضمن تشكيل المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية، واختصاصاتها، ومواردها المالية، والرقابة على الوحدات الإدارية، وذلك في أربعة مطالب على النحو الآتي:

---

(1) د. محمد عبد العال السناري: أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة، بدون دار نشر وعام الطبعة، ص741.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 187.

(3) د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 332.

المطلب الأول

تشكيل المجالس المحلية والمجالس التنفيذية

احتفظ المشرع المصري بالمبادئ التي كانت مقررة قبل الثورة في تشكيل المجالس المحلية، بمعنى أنه حرص على أن تجمع هذه المجالس بين عناصر منتخبة وأخرى عن طريق التعيين.

وفي القانون رقم 57 لعام 1971م، أحدث المشرع تغييراً جوهرياً، إذ فصل بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة وكون من هذه الأخيرة مجلساً مستقلاً يسمى المجلس التنفيذي، إلاَّ أنَّ ذلك كان مقتصراً على مستوى المحافظة دون باقي مستويات الإدارة المحلية، وقد اكتملت حلقات هذا التطور بصدور القانون رقم 52 لعام 1975م[1] الذي نص على تشكيل المجالس المحلية وأقامها بجميع مستوياتها لأول مرة في مصر عن طريق الانتخاب المباشر، ولكنه في الوقت ذاته احتفظ بالمجالس التنفيذية متأثراً بالقانون رقم 57 لعام 1971م، إذ جعل المجالس التنفيذية مجالس منفصلة عن المجالس الشعبية المنتخبة.

وهو ما سار عليه القانون رقم 43 لعام 1979م[2] إلى أن صدر القانون رقم 50 لعام 1981م الذي عدل فيه المشرع عن نظام الانتخاب الفردي، ووضع لأول مرة نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية.

إلاَّ أنَّ هذا النظام تعرض للنقد لحرمانه المواطن الذي لا ينتمي إلى أي حزب من حق الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، لذلك تدخل المشرع بمقتضى القانون رقم

---

(1) بمقتضى القانون رقم 52 لعام 1975م أضيفت وحدتان جديدتان إلى وحدات الإدارة المحلية هما: المركز والحي، إضافة إلى ما كان عليه في ظل القانون رقم 57 لعام 1971م الذي قسم الإقليم المصري إلى محافظات ومدن وقرى، حيث نصت المادة الأولى من القانون رقم 52 لعام 1975م على أن: "وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية...".

(2) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 295.

- د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 107.

145 لعام 1988م متبنياً نظاماً جديداً للانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردي في إطار واحد[1].

وقد تعرض هذا النظام للطعن بعدم دستوريته، وصدر حكم المحكمة الدستورية العليا في 3 فبراير عام 1996م قاضياً بعدم دستوريته[2]. وعلى إثر ذلك صدر القانون رقم 84 لعام 1996م بتعديل بعض أحكام القانون رقم 43 لعام 1979م متبنياً مرة أخرى النظام الذي كان سائداً من قبل وهو نظام الانتخاب الفردي[3].

وتجدر الإشارة إلى أن المجالس المحلية تدار في كافة مستوياتها الخمسة عن طريق مجلسين[4]، أحدهما منتخب ويسمى المجلس الشعبي المحلي، والآخر معين من أعضاء بحكم مناصبهم في الجهاز الإداري المحلي.

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن الانتخاب الفردي يتمثل في تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية كثيرة العدد ولكنها صغيرة الحجم، ويكون على الناخب حينئذ أن يعطي صوته لشخص واحد من المرشحين، بمعنى أن يختار الناخب في هذه الحالة مرشحاً واحداً. أما بالنسبة لنظام الانتخاب بالقائمة، فيعتمد على تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية كبيرة الحجم ولكنها في الوقت ذاته قليلة العدد، ويكون على الناخب في هذه الحالة أن يقدم قائمة تشتمل على أسماء العدد المطلوب انتخابهم من المرشحين. للمزيد يراجع: د. محمد كامل عبيد: نُظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة، مطابع البيان التجارية دبي، الطبعة الرابعة 1999م، ص 298 وما بعدها.

(2) الجريدة الرسمية- العدد 7 مكرراً في 17- 2- 1996م، ص 23-33.

(3) د. رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 295-296.

(4) نصت المادة (1) المستبدلة بالقانون رقم (50) لسنة 1981م على أن: " وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالي:

المحافظات: بقرار من رئيس الجمهورية، ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.

المراكز والمدن والأحياء: بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

القرى: بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة.

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة، ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة.=

وفيما يلي نعرض تشكيل المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها الخمسة، ثم تشكيل المجالس التنفيذية وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

تشكيل المجالس الشعبية المحلية

قضت المادة (162/ 1) من دستور جمهورية مصر العربية[1]، وكذا المادة (3/ 1) من قانون الإدارة المحلية[2] بأن يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام، وفقاً لأحكام هذا القانون، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليه في القانون رقم 38 لعام 1972م في شأن مجلس الشعب.

وتشكل المجالس الشعبية المحلية وفقاً للأعداد التي حددها القانون لتكوينها والشروط اللازمة للعضوية وإجراءات الترشيح في عملية الانتخاب، ومدة العضوية المحددة في القانون، مع تمتع الأعضاء بحقوق وواجبات متكاملة ضماناً لحسن وفعالية أدائهم لمهامهم في خدمة مصالح الوحدة التي يمثلونها، ولا ينالون من ذلك سوى ما يتكبدونه من أعباء أثناء أداء واجباتهم[3].

= ويباشر المركز أو الحي – بحسب الأحوال- اختصاصات الوحدة المحلية للقرية بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية ". للمزيد يراجع: الجريدة الرسمية العدد (26) في 25 يونيو سنة 1981م.

(1) دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 11 سبتمبر 1971م، والمعدل في 22 مايو 1980م.

(2) المادة (3) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، ثم استبدلت الفقرة الأولى من النص المعدل بموجب القانون رقم 145 لسنة 1988م، وأعيد استبدال الفقرة الأولى مرة أخرى بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

(3) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، بدون تاريخ النشر، ص 140.

وتتكون المجالس الشعبية المحلية من خمسة مستويات وذلك على النحو الآتي:

1- المجالس الشعبية المحلية في المحافظات.
2- المجالس الشعبية المحلية في المراكز.
3- المجالس الشعبية المحلية في المدن.
4- المجالس الشعبية المحلية في الأحياء.
5- المجالس الشعبية المحلية في القرية.

لذا ينبغي دراسة تشكيل هذه المجالس بمختلف مستوياتها، ولجان المجلس الشعبي المحلي ومهامها، والشروط اللازمة للعضو المرشح، وإجراءات الترشيح والانتخاب، ومدة العضوية وحقوق الأعضاء وواجباتهم، بما في ذلك نظام سير العمل فيها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل المجالس الشعبية المحلية ورئاستها:

نتناول تشكيل المجالس الشعبية المحلية بمختلف مستوياتها ورئاسة هذه المجالس كما يلي:

1- تشكيل المجالس الشعبية المحلية:

تتكون المجالس الشعبية المحلية في مختلف الوحدات المحلية على النحو الآتي:

أ- المجلس الشعبي المحلي للمحافظة:

يُشكلْ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري[1]، وبالنسبة لمحافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر فقد رفع المشرع نسبة تمثيل هذه المراكز والأقسام الإدارية – لما يحيط بها من ظروف خاصة– إلى أربعة عشر عضواً[2].

---

(1) المادة (10/ 1) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لعام 1996م، وقد سبق استبدالها بمقتضى القانون رقم 50 لسنة 1981م، وبالقانون رقم 145 لعام 1988م.

(2) المادة (2/10) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لعام 1996م.
للمزيد يراجع: د. أسامة أحمد شتات: قانون الإدارة المحلية ومذكراته الإيضاحية ولائحته التنفيذية، دار الكتب القانونية مصر، مطابع شتات، طبعة 2005م، ص 10.

ويكون للمدينة ذات الطابع الخاص – التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية– مجلس شعبي محلي عال يشكل طبقاً لنص الفقرة الأولى من هذه المادة تكون له كافة الصلاحيات المقررة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة المنصوص عليها في هذا القانون[1].

على أن يشكل المجلس الشعبي المحلي الأعلى للأقصر من الأعضاء الحاليين الذين يمثلون مدينة ومركز الأقصر في المجلس الشعبي المحلي لمحافظة قنا، وتعتبر عضويتهم سارية لحين انتهاء مدة المجالس الشعبية المحلية الحالية[2].

ويتضح مما سبق أن عدد أعضاء المجلس الشعبي بكل محافظة يختلف باختلاف عدد مراكزها وأقسامها الإدارية[3].

ب- المجلس الشعبي المحلي للمركز:

يُشكلْ في كل مركز مجلس شعبي محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز باثني عشر عضواً، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بأربعة عشر عضواً، مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة، وتمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة[4].

ويتضح من ذلك أن عدد أعضاء المجلس الشعبي للمركز غير ثابت ويختلف من مركز إلى آخر باختلاف عدد الوحدات المحلية التابعة لكل مركز.

وتمثيل الوحدات على النحو سالف الذكر يعطي ضمانة قوية في إتاحة تمثيل جميع الوحدات بأعداد متماثلة لكل وحدة، هذا من ناحية، ومراعاة الوحدات المحلية للمراكز الكبرى من ناحية أخرى[5].

---

(1) المادة (10/ 3) أضيفت الفقرة الثالثة إلى المادة العاشرة بموجب القانون رقم 86 لسنة 2003م. الجريدة الرسمية العدد (25) تاريخ 19 يونيو 2003م.

(2) المادة (10/ 4) وقد أضيفت الفقرة الرابعة إلى المادة العاشرة بموجب القانون رقم 86 لسنة 2003م. للمزيد يراجع: الجريدة الرسمية العدد (25) تاريخ 19 يونيو 2003م

(3) د. ثروت عبد العال أحمد وآخرون: القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة أسيوط، مطبعة هابي رايت بأسيوط، طبعة 1426هـ – 2006م، ص 230.

(4) المادة (39) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لعام 1996م.

(5) د. ثروت عبد العال أحمد وآخرون: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 248.

ج- المجلس الشعبي المحلي للمدينة:

يُشكلْ في كل مدينة مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري بأربعة عشر عضواً، أما المدينة ذات القسم الواحد فتمثل بأربعة وعشرين عضواً[1].

د- المجلس الشعبي المحلي للحي:

يُشكلْ في كل حي مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري باثني عشر عضواً، ويُشكلْ المجلس الشعبي المحلي للحي الذي يضم قسماً إدارياً واحداً بثمانية عشر عضواً[2].

هـ- المجلس الشعبي المحلي للقرية:

يُشكلْ المجلس الشعبي المحلي للقرية من أربعة وعشرين عضواً. فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل، وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل.

ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرين عضواً إلاّ بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية[3].

2- رئاسة المجالس الشعبية المحلية:

قضت المادة (162/ 2) من الدستور على أن يتم اختيار رؤساء ووكلاء كافة المجالس الشعبية المحلية بالانتخاب من بين أعضائها[4]، وذلك وفقاً للآتي:

---

(1) المادة (47) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لعام 1996م، وقد سبق استبدالها بمقتضى القانون رقم 50 لسنة 1981م وبالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(2) المادة (59) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لعام 1996م.

(3) المادة (66) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لعام 1996م.

(4) كانت البداية في انتخاب رؤساء المجالس المحلية بالانتخاب من بين أعضائها، بمقتضى القانون رقم 52 لعام 1975م، وعلى جميع المستويات: رئاسة المجلس بالمحافظة بمقتضى المادة (7/ 1)، رئاسة المجلس بالمركز بمقتضى المادة (40/ 1) رئاسة المجلس بالمدينة بمقتضى المادة (48/ 1)، ورئاسة المجلس بالحي بمقتضى المادة (60/ 1)، ورئاسة المجلس في القرية بمقتضى المادة (67/ 1).

أ- رئاسة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة:

يقوم المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في أول اجتماع لدور انعقاده العادي بانتخاب رئيس ووكيلين وذلك لمدة هذه الدورة، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، وفي حالة غياب رئيس المجلس يحل محله كل من الوكيلين بالتناوب بينهما. فإذا غاب الرئيس والوكيلان تكون رئاسة المجلس لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته[1].

ب- رئاسة المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى:

يقوم كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى في أول اجتماع لدور انعقاده العادي – ولمدة هذا الدور- بانتخاب رئيس ووكيل له، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين، ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه. فإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته[2].

ونشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي المحلي هو الذي يمثل المجلس أمام القضاء وفي مواجهة الغير[3].

ثانياً: تشكيل لجان المجلس الشعبي المحلي ومهامها:

يُشكل المجلس الشعبي المحلي لجاناً متخصصة في بداية كل دور انعقاد من أعضائه لدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصاته قبل عرضها على المجلس، وتنتخب كل من هذه اللجان رئيساً لها في أول اجتماع تعقده[4].

---

(1) المادة (11) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، والمادة (32) من لائحته التنفيذية.

(2) المادة (40) من القانون ذاته، بالنسبة للمركز، المادة (48) بالنسبة للمدينة، المادة (60) بالنسبة للحي، المادة (67) بالنسبة للقرية.

(3) المادة (32) من اللائحة التنفيذية.

(4) المادة (1/107) من القانون ذاته.

ولا يجوز في غير الأحوال العاجلة عرض أي موضوع على المجلس الشعبي المحلي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة وعرض تقريرها على المجلس في هذا الشأن.

وبالمقابل تُشكل بالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة لجنة قيم تتولى النظر في سلوكيات أعضاء المجالس الشعبية واقتراح الإجراء الذي يتخذ حال إخلالهم بمقتضيات السلوك الواجب، وذلك طبقاً للقواعد والضوابط التي يضعها مجلس المحافظين[1].

كما تشكل لجنة دائمة في كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية برئاسة رئيس المجلس وعضوية رؤساء لجانه، وتختص هذه اللجنة بإعداد جداول أعمال المجلس ودراسته وإبداء الرأي في الأمور الآتية:

أ- السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامي.

ب- الأسئلة وطلبات الإحاطة المقدمة من الأعضاء.

ج- كافة الأمور المتعلقة بالعضوية.

د- المسائل الأخرى التي يحيلها إليها المجلس الشعبي المحلي[2]. وتتولى هذه اللجنة أيضاً مباشرة اختصاصات المجلس فيما بين أدوار انعقاده بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة، على أن تعرض قراراتها في هذا الخصوص على المجلس في أول اجتماع تال لصدورها ليقرر ما يراه بشأنها[3].

وعلى رؤساء المصالح ومديري الإدارات والأجهزة التنفيذية أو غيرها من الجهات ذات الشأن في المسائل المعروضة على لجان المجلس حضور اجتماعاتها، مع مراعاة مستوى المجلس، ويجوز للمجلس التنفيذي أو لأية لجنة من لجان المجلس الشعبي المحلي الاستعانة بمن ترى الاستفادة من خبرته من ذوي الكفاءات وأن تدعو لحضور اجتماعاتها من تتصل أعمالهم بالموضوعات المعروضة عليها.

---

(1) المادة (2/107) من القانون ذاته.

(2) المادة (1/109) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (2/109) من القانون ذاته.

ومن يحضر اجتماعات اللجان من غير أعضاء المجلس يشترك في المناقشة والدراسة، ولكن دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء المداولة واتخاذ القرارات[1].

ولا يجوز اشتراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية في أي أعمال تنفيذية أو الاشتراك في عضوية لجان ذات طابع أو اختصاص تنفيذي عدا اشتراكهم في لجان الخدمات بالمناطق الصناعية واللجان التي تشكل لإدارة المشروعات المشتركة في الوحدات المحلية، وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس أنواع لجانه، وعدد أعضاء كل لجنة ونظام سير العمل بها[2].

ثالثاً: شروط العضوية:

يُشترط فيمن يرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية أن يكون:

1- متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية.

2- بالغاً من العمر (25) سنة ميلادية كاملة (على الأقل) يوم الانتخاب.

3- مقيداً في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها.

4- أن يجيد القراءة والكتابة.

5- مؤدياً للخدمة العسكرية الإلزامية، إن لم يكن قد أعفي من أدائها طبقاً للقانون.

ونرى أن يضاف شرط حسن السيرة والسمعة في المرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وأن يستمر هذا الشرط مع العضو طيلة مدة عضويته بالمجلس وإلاّ سقطت عضويته.

كما يتعين أيضاً ألاّ يكون المتقدم للترشيح من الفئات المحظور عليها الترشيح لعضوية هذه المجالس، حيث أنه لا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية أن يرشحوا أنفسهم قبل تقديم (استقالاتهم) من وظائفهم، وتعتبر الاستقالة في هذه الحالة بالنسبة لأفراد القوات المسلحة والأمن مقبولة بمجرد تقديمها، مع مراعاة القواعد المنظمة لها.

---

(1) المادة (108/ 1،2،3) من القانون رقم 43 لسنة 1979م.

(2) المادة (108/4، 5) من القانون ذاته.

كما لا يجوز أيضاً للعمد والمشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم استقالاتهم منها، وتعتبر الاستقالة في هذه الحالة مقبولة بمجرد تقديمها[1].

رابعاً: إجراءات الترشيح والانتخاب:

1- إجراءات الترشيح:

تتم إجراءات الترشيح وفقاً للآتي:

أ- يقدم طلب الترشيح كتابة إلى المحافظة أو إلى إحدى وحدات الإدارة المحلية الكائنة بنطاقها- بحسب الأحوال- وذلك خلال المدة التي يحددها المحافظ لذلك، بحيث لا يقل هذا الميعاد عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح[2]. ويجوز للمحافظ في الظروف الاستثنائية أن يقصر هذا الميعاد[3].

ويشترط أن يكون الطلب مصحوباً بإيداع مبلغ مائة جنيه إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبي للمحافظة، وخمسين جنيهاً إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي للمراكز أو المدينة أو الحي، وخمسة وعشرين جنيهاً إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي للقرية[4]. ويؤول هذا المبلغ إلى حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة للصرف منه على إزالة الملصقات التي يقرر المحافظ إزالتها بالطرق الإدارية لمخالفتها لقرار وزير الداخلية بشأن الدعاية الانتخابية، ولتمويل الأغراض الأخرى التي أنشئ من أجلها هذا الحساب[5].

كما يجب أن يرفق بالطلب المستندات التي يصدر بتحديدها قرار من وزير الداخلية لإثبات توافر الشروط اللازمة للترشيح، وبالنسبة لشرط أداء الخدمة العسكرية فإنه يعفى

---

(1) المادة (75) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (76/ 1) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لسنة 1996م.

(3) المادة (84) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(4) المادة (76/ 2) مستبدلة بمقتضى القانون رقم 84 لسنة 1996م.

(5) المادة (87) مستبدلة بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

من تجاوز السن القانونية للتجنيد من تقديم شهادة بأدائها أو الإعفاء منها. وتعتبر كافة الأوراق والمستندات التي يقدمها المرشح أوراقاً رسمية تخضع لتطبيق أحكام قانون العقوبات[1].

ب- تقيد طلبات الترشيح بحسب تاريخ ورودها في سجل خاص ويعطى عنها إيصالات، ويتبع في شأن تقديمها الإجراءات التي يصدر بتحديدها قرار من المحافظ[2].

ج- تُشكل بقرار من المحافظ لجنة أو أكثر في كل قسم ومركز ومدينة لفحص طلبات الترشيح وإعداد كشوف بالمرشحين، وتُشكل اللجنة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاض أو وكيل نيابة أو ما يعادلها، وعضوية كل من ممثل لمديرية الأمن وممثل للمحافظة المختصة[3].

د- يعرض في دائرة الوحدة المحلية، خلال الخمسة أيام التالية لإقفال باب الترشيح، كشف بأسماء المرشحين والصفة التي تثبت لكل منهم.

ولكل من تقدم للترشيح ولم يدرج اسمه في هذا الكشف أن يطلب من اللجنة المكلفة إدراج اسمه بها، وذلك خلال الأيام الخمسة المحددة لعرض كشف المرشحين.

كما يحق لكل مرشح الاعتراض على إدراج اسم أي من المرشحين أو إثبات صفة غير صحيحة أمام اسمه أو اسم غيره من المرشحين في الكشف المدرج فيه اسمه، وذلك طوال مدة عرض هذا الكشف.

وتفصل في طلبات المستبعدين والمعترضين لجنة أو أكثر تشكل بقرار من المحافظ في كل محافظة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار أو ما يعادلها وعضوية أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة قاض

---

(1) المادة (76/ 3، 4) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(2) المادة (77) من القانون ذاته.

(3) المادة (78) من القانون ذاته.

أو ما يعادلها، يختارهما وزير العدل، وممثل عن كل من مديرية الأمن والمحافظة. ويتم الفصل خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إقفال باب الترشيح[1] والمواعيد المتقدم ذكرها يمكن للمحافظ أن يقصرها في الظروف الاستثنائية[2].

وتُنشر كشوفات المرشحين في جميع وحدات الإدارة المحلية بلصقها على مقر المحافظة ومقر المجلس الشعبي المحلي المختص[3].

هـ- لايجوز لأحد أن يرشح نفسه في أكثر من وحدة محلية، فإذا ترشح في أكثر من وحدة محلية اعتبر مرشحاً في الوحدة التي قيد ترشيحه فيها أولاً[4].

و- يحق لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح بإعلان بناءً على محضر أو بطلب يقدمه إلى المحافظ المختص قبل يوم الانتخاب بسبعة أيام على الأقل[5]، ويجوز للمحافظ تقصير هذا الميعاد في الظروف الاستثنائية[6]، وفي حالة التنازل بعد هذا الميعاد فإنه يتم إثباته أمام اسم المرشح في كشف المرشحين في الوحدة المحلية التي قيد فيها، ويعلق تنازل المرشح على باب مقر اللجنة الانتخابية ولجانها الفرعية يوم الانتخاب[7].

ز- يحق للمرشح أن يحصل على صورة رسمية معفاة من رسم الدمغة من جدول الناخبين في الوحدة المحلية المرشح فيها، وذلك مقابل رسم يحدد بقرار من

---

(1) المادة (79/ 1، 2، 3، 4) حيث أن الفقرة الأولى والثانية والثالثة مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م، وقد سبق استبدال المادة 79 بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، وبالقانون رقم 145 لسنة 1988م، كما أن الفقرة الرابعة ألغيت بمقتضى المادة الثالثة من القانون رقم 84 لسنة 1996م.

(2) المادة (84) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(3) المادة (79/ 5) من القانون ذاته.

(4) المادة (82) من القانون ذاته.

(5) المادة (83) مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

(6) المادة (84) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979.

(7) المادة (83) مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

المحافظ على ألا يتجاوز جنيهين، وتسلم الصورة الرسمية إلى المرشح خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديم طلب الحصول عليها[1].

ح- يحدد لكل مرشح رمزاً يصدر به قرار من المحافظ[2].

ط- يلتزم المرشح بإتباع آداب الدعاية الانتخابية التي يصدر بها قرار من وزير الداخلية، ويجوز للمحافظ أن يزيل بالطرق الإدارية وعلى نفقة المرشح كافة الملصقات ووسائل الدعاية الأخرى التي تخالف ما ورد بقرار وزير الداخلية[3].

2- إجراءات الانتخاب:

تتم إجراءات الانتخاب على النحو الآتي:

أ- تُجري مديرية الأمن عملية الانتخاب لأعضاء المجالس الشعبية المحلية بذات القواعد والإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم 73 لعام 1956م الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية[4].

وعلى رجال الشرطة الالتزام بالحياد التام بين المرشحين وتهيئة المناخ المناسب السليم للتنافس المشروع فيما بينهم في حدود نصوص القانون[5].

ب- يشترك في هذه الانتخابات الناخبون السياسيون المقيدة أسماؤهم في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية[6]، وعلى الناخب إبداء رأيه باختيار العدد المطلوب

---

(1) المادة (80) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(2) المادة (75 مكرر/ 2) مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

(3) المادة (81) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، وقد أصدر وزير الداخلية القرار رقم 4121 لسنة 1988م بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية في انتخابات أعضاء المجالس الشعبية المحلية (الوقائع المصرية- العدد 230 تابع (أ) في 1988/10/122م، النشرة التشريعية، أكتوبر 1988م العدد (10)، ص 1157- 1159.

للمزيد من التفاصيل يراجع الدكتور. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 150.

(4) المادة (86/ 1) مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

(5) المادة (7) من قرار وزير الداخلية رقم 4121 لسنة 1988م بشأن الدعاية الانتخابية، مرجع سابق.

(6) المادة (86/ 1) القانون ذاته.

انتخابه، ويبطل صوته إذا أعطي لأكثر من العدد المطلوب أو لأقل من هذا العدد، كما يبطل صوت الناخب إذا علقه على شرط، أو إذا أثبت رأيه على بطاقة غير التي سلمها له رئيس اللجنة أو على ورقة موقع عليها منه أو تحمل أي إشارة أو علامة أخرى تدل عليه[1].

ج- ينتخب عضو المجلس الشعبي - شريطة أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين[2]- بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخاب[3]، وتعني الأغلبية النسبية حصول المرشح على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة مقارنة بما حصل عليه كل مرشح من هذه الأصوات، فلا تشترط إذاً أغلبية النصف+1 أي الأغلبية المطلقة، فإذا تساوى أكثر من مرشح في عدد الأصوات الصحيحة واقتضى الأمر إعلان فوز مرشح واحد لاستكمال العدد المطلوب انتخابه، أجريت بينهم قرعة علنية بمعرفة رئيس اللجنة العامة، ويعلن فوز من تسفر عنه القرعة، وفي حالة ما إذا تقدم للترشيح عدد مساو للعدد المطلوب أعلن فوزهم بالتزكية.

---

(1) المادة (75 مكرر/ 3) القانون ذاته.

(2) ويقصد بالعامل: كل مواطن تتوافر فيه شروط العضوية للنقابات العمالية، والحرفي الذي يعمل بنفسه ولا يستخدم الغير. ولا يعتبر من العمال مديرو الشركات والمؤسسات ومن حكمهم والمفوضون، وأعضاء مجالس إدارة الشركات والمؤسسات عدا المنتخبين منهم في مجالس الإدارة عن العمال والموظفين، أما بالنسبة للفلاح: فإنه كل مواطن تكون الزراعة حرفته ومصدر رزقه، ويكون مقيماً إقامة مستقرة في منطقة عمله، ولا يزيد ما يحوزه هو وأسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الأراضي الزراعية ملكاً وإيجاراً على خمسة وعشرون فداناً، ولا يكون ممن حددت ملكيتهم طبقاً لقوانين الإصلاح الزراعي، ولا يكون من الموظفين والمستخدمين العموميين. للمزيد يراجع:
د. ربيع أنور فتح الباب: النظام الدستوري المصري، " بيئته – تطوره – خصائصه وتنظيماته المعاصرة"، بدون دار نشر، الجزء الأول، 2005م، ص 292.

(3) المادة (85/ 1) القانون ذاته.

أما إذا كان عدد المتقدمين للترشيح أقل من العدد المطلوب، فيعلن فوزهم ويستكمل باقي العدد في انتخابات تكميلية[1] تجرى فيما بين أدوار الانعقاد العادية للمجالس الشعبية المحلية[2].

د- يعلن المحافظ نتيجة الانتخاب ثم يدعو المجالس المنتخبة إلى الاجتماع، ويجب أن تجتمع هذه المجالس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب[3].

هـ- وقبل مباشرة عضو المجلس الشعبي المحلي مهام العضوية يقسم اليمين الآتية: " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على سلامة الوطن والنظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وأن احترم الدستور والقانون"[4].

الملاحظ أن المشرع أناط بمديرية الأمن إدارة الانتخاب والترشيح، ويتولى المحافظ إعلان نتيجة الانتخابات، لذلك نرى أن يعهد بإدارة الانتخاب والترشيح إلى لجنة مستقلة محايدة تظم جميع الأطياف السياسية في الدولة مع إشراك الفئات الأخرى التي لم تمارس النشاط الحزبي (المستقلين)، ويصدر بتعينها قرار سياسي لضمان سير عملية الانتخاب بحيادية ونزاهة.

خامساً: مدة العضوية:

حدد المشرع المصري مدة المجالس الشعبية المحلية بأربع سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع لها، ولرئيس الجمهورية- لأسباب يقدرها- أن يقرر تمديد مدة هذه المجالس لسنة خامسة، وتنتهي مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس.

---

(1) المادة (85/ 2، 3، 4) مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

(2) المادة (97) من القانون ذاته.

(3) المادة (86/ 2، 3) من القانون ذاته.

(4) المادة (88) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979.

هذا ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس الشعبي المحلي خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته[1]، والملاحظ هنا أن المشرع قد ربط مدة المجالس الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية أخرى بانتهاء مدة المجالس المشرفة عليها، وهو أمر منتقد لما يمثله من ظلم في حق المجالس التي لا يقوم في حقها سبب من أسباب الحل سوى أن المجلس المشرف على هذه المجالس قد تم حله[2].

وفي حالة إنشاء وحدة جديدة من وحدات الإدارة المحلية أو تعديل نطاقها أو إلغائها، فلا يخل ذلك بتشكيل أي من المجالس الشعبية المحلية القائمة وإنما يبقى تشكيلها على ما هو عليه حتى انتهاء مدتها[3].

أما في حالة إجراء انتخابات تكميلية لاستكمال تشكيل المجالس، فإن مدة العضو المنتخب فيها تكون مكملة لما مضى من مدة المجلس فتستمر فقط إلى نهايتها[4].

إلاّ أن العضوية يمكن أن تنتهي قبل بلوغ أجلها إما بخلو المكان أو بحل المجلس ذاته وهو ما سنبينه كما يلي:

1- خلو المكان:

يتم خلو المكان – في غير حالة الوفاة- بالإستقالة أو بإسقاط العضوية.

(أ)- الاستقالة:

الاستقالة إما أن تكون صريحة أو ضمنية، أي أن لها صورتان:

الصورة الأولى: يقدم العضو استقالته من عضوية المجلس الشعبي المحلي إلى رئيس المجلس الذي يتعين عليه عرضها على المجلس في أول جلسة تالية لتقديم الاستقالة، وتعتبر هذه الاستقالة مقبولة حال موافقة المجلس عليها، وعندئذ يقرر المجلس خلو المحل، وعلى رئيس المجلس إخطار المحافظ بذلك[5].

---

(1) المادة (89) مستبدلة بالقانون رقم 106 لسنة 1987م، ثم بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، ط/ 1991م، مرجع سابق، ص 310.

(3) المادة (3/ 2) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(4) المادة (97/ 2، 3) مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

(5) المادة (94) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

الصورة الثانية: في حالة غياب العضو عن جلسات المجلس أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متتالية أو عن ربع عدد جلسات المجلس في الدور الواحد- بدون عذر مقبول- يصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها، ويصدر المجلس قراراً باعتبار العضو مستقيلاً بأغلبية ثلث أعضائه وذلك إذا لم يقتنع بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه، أو إذا غاب العضو عن الحضور في الجلسة المشار إليها[1].

(ب) إسقاط العضوية:

كما يجوز إسقاط عضوية المجلس الشعبي المحلي عمن تزول عنه صفة العامل أو الفلاح التي قام عليها انتخابه في المجلس، أو بفقد شرط من الشروط اللازمة للترشيح، ويجب إسقاط العضوية عمن تثبت مخالفته لأحكام المادتان (92، 93) من القانون، التي تحظر على العضو التعاقد مع المجلس سواء بالذات أو بالواسطة، أو حضور جلسات المجلس إذا كان للعضو أو أحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة مصلحة شخصية في المسألة المطروحة على المجلس.

فضلاً عن ذلك تسقط العضوية في حالة إخلال العضو بواجبات العضوية أو بمقتضياتها، وهذه من السعة بحيث تشمل كل ما من شأنه الإخلال بهذه الواجبات، مهما كانت درجة هذا الإخلال.

وفي جميع الأحوال السابقة يجب صدور قرار من المجلس بإعلان سقوط العضوية أو بإسقاطها بعد دعوة العضو لسماع أقواله في الموعد وطبقاً للقواعد والأغلبية المنصوص عليها في المادة (95) من القانون[2].

والملاحظ هنا أن المشرع تطلب ضرورة دعوة العضو لسماع أقواله في حالة إسقاط العضوية، وهو أمر منتقد لأنه مثلاً في حالة انتفاء صفة الفلاح أو العامل التي قام عليها انتخابه أو فقد شرط من الشروط اللازمة للترشيح أو إخلال العضو بواجبات

---

(1) المادة (95) من القانون ذاته.

(2) المادة (96) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

العضوية أو بمقتضياتها فإننا نرى عدم الحاجة لدعوة العضو لسماع أقواله، ويمكن دعوة العضو بناءً على ما تقترحه لجنة القيم المشكلة بالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة للتأكد من صحة إخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب إتباعه وسماع أقواله وما هو الإجراء المتبع في حال صحة ما تقدمت به لجنة القيم تجنباً لتعسف هذه اللجنة لبعض أعضاء المجالس الشعبية المحلية، عملاً بنص المادة (2/107) من قانون الإدارة المحلية.

2- حل المجلس:

الأصل المقرر في الدول الديمقراطية هو جواز حل المجالس المحلية، إلا أن ذلك بلا شك يعد من أخطر الإجراءات، لذا قيدت إمكانيته بما تقتضيه المصلحة العامة، وبإجراءات تتناسب مع أهميته وبما يضمن استمرار سير العمل إلى حين تشكيل مجلس جديد[1]، ومن أهم إجراءات حل المجلس ما يلي:

(أ) يجب أن يصدر قرار الحل من مجلس الوزراء بالنسبة لكافة المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها، وبناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء، وينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية ويخطر بذلك مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره[2].

والملاحظ أن النص ألغى شرط أن يكون قرار الحل مسبباً الذي كان يوجبه نص المادة (1/145) من القانون رقم 43 لعام 1979م، الأمر الذي يؤدي إلى (نقص الضمانات المقررة للمجالس في حالة الحل)[3].

(ب) يجب التقيد أثناء إصدار قرار الحل بالآتي:

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، ط- 1991م، مرجع سابق، ص 320، 321.

وأيضاً د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 156.

(2) المادة (1/145، 2) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م، واستبدلت الفقرة الأولى بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى 1995م، ص 151.

* الاستناد إلى أسباب يقدرها مجلس الوزراء بأنها كانت متصلة بالمصلحة العامة واقتضائها للحل[1].
* لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل.
* لا يجوز أن يحل المجلس الشعبي المحلي مرتين بسبب واحد[2].

(ج) يتضمن القرار الصادر بحل المجلس الشعبي المحلي تشكيل مجلس مؤقت، بناءً على اقتراح المحافظ المختص، ويجب أن يضم عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية، ويتولى المجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة، وذلك إلى حين تشكيل المجلس المحلي الجديد[3]، والملاحظ أن شرط ممارسة المجلس المؤقت للمسائل الضرورية والعاجلة شرط مرن يخضع تفسيره لجهات الرقابة المختصة، كما يخضع لرقابة القضاء الإداري في حالة الخلاف، وقد وضع المشرع قيدين في هذا الخصوص:

الأول: يجب إجراء انتخابات المجلس الشعبي المحلي الجديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل، مع ضرورة إبلاغ البرلمان بذلك، ولعلَّ الحكمة من تبليغ البرلمان بقرار الحل هو مراقبة الحكومة في مدى احترامها لهذا الشرط.

الثاني: عرض القرارات التي يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد في أول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ ما يراه بشأنها[4]، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس الجديد عليها زال ما كان لها من أثر دون المساس بحقوق الغير حسن النية[5]، فأثر الإلغاء لا ينصرف إلاّ إلى المستقبل ولا يرتد بآثاره إلى الماضي[6].

---

(1) المادة (1/145) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، والمادة (1/101) من اللائحة التنفيذية.

(2) المادة (144) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(3) المادة (146) من القانون ذاته.

(4) المادة (146) المرجع ذاته، المادة (101) من اللائحة التنفيذية.

(5) المادة (101) من اللائحة التنفيذية.

(6) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، 1991م، مرجع سابق، ص 324.

سادساً: حقوق الأعضاء وواجباتهم:

تستمد حقوق أعضاء المجالس المحلية وواجباتهم من مقتضيات وظائفهم، ووظيفة المجلس المحلي هي السهر على إنشاء وإدارة المرافق المحلية، والمساهمة في تنفيذ الخطط القومية على الصعيد المحلي، ورقابة الأجهزة الإدارية التي لها علاقة بالوحدة المحلية التي يمثلها المجلس المحلي.

فيجب على كل عضو أن يمارس اختصاصاته منفرداً أو مع زملائه، عن طريق التعبير السليم عن رغبات الشعب المحلي، وعن طريق مراقبة أداء المرافق المحلية لخدماتها للجماهير.

وتتولى القوانين المنظمة للإدارة المحلية واللوائح التنفيذية لها إبراز أهم حقوق وواجبات الأعضاء[1].

1- أهم حقوق الأعضاء:

أ- يحق لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لمساعدي المحافظ، ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية.

كما يحق لأعضاء المجلس الشعبي المحلي في المركز أو المدينة أو الحي أو القرية توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين ولمديري الإدارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العاملة في نطاق الوحدة المحلية[2].

كما أن عضو المجلس الشعبي المحلي يتمتع بحقوق أساسية تكفل له أداء مهام عضويته على الوجه المطلوب، حيث ضمن له القانون حرية التعبير عن رأيه وعدم

---

(1) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، 1991م، مرجع سابق، ص 324.
(2) المواد (19،20،106) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م.

تعرضه لأي مضايقات بسبب مواقفه وآرائه في الدفاع عن مصالح الوحدة المحلية التي يمثلها.

ولا يسأل عضو المجلس الشعبي المحلي عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه[1].

ب- يتعين على السلطات المختصة إخطار المجلس الشعبي المحلي بما يتخذ من إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضائه خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات، كما يتعين إخطارهم قبل مباشرة أي إجراءات تأديبية ضدهم، إذا كانوا من العاملين بالجهاز الإداري للدولة أو بالقطاع العام أو الخاص، وفي جميع الأحوال يجب إبلاغ المجلس بنتيجة التحقيق[2].

ولكن ما هو الإجراء القانوني في حال عدم التزام السلطات المختصة بإخطار المجلس الشعبي المحلي بما اتخذته من إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضائه خلال المدة المشار إليها. لذلك كان الأحرى بالمشرع أن ينص على ذلك مع تحديد الحالات الجنائية التي يرتكبها أي عضو من أعضاء المجلس لتجنب استغلال بعض الأعضاء لمراكزهم وممارسة مخالفات تحت غطاء العضوية.

ويتضح من خلال ما تقدم أن عضو المجلس الشعبي المحلي لا يتمتع بالحصانة التي يتمتع بها أعضاء مجلس الشعب التي تمنع المساءلة ابتداء، قبل الحصول على موافقة المجلس على ذلك[3].

ج- يجب أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلي قبل تنفيذ نقل أحد الأعضاء من وظيفته، إلا إذا كان النقل بناءً على طلبه[4].

---

(1) المادة (1/91) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م.

(2) المادة (2/91) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 143.

(4) المادة (2/91) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م.

د- يتعين على الجهة التي يتبعها عضو المجلس الشعبي المحلي أن تيسر لـه أداء واجبات العضوية[1]، بما في ذلك حضور اجتماعات المجلس ولجانه، والقيام بالزيارات الميدانية التي يكلفه بها المجلس[2].

أما بالنسبة للحقوق المالية فإن عضو المجلس الشعبي المحلي لا يتقاضى أية رواتب أو مكافآت مقابل عمله، ويجوز منح أعضاء المجالس الشعبية المحلية مقابل ما يتكبدونه من أعباء في أدائهم لمهام عضويتهم[3] وذلك بواقع عشرة جنيهات عن كل جلسة من جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ولجانه، بحيث لا يتجاوز مجموع ما يصرف للعضو خمسين جنيهاً شهرياً[4]، وخمسة جنيهات للجلسة الواحدة بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء، وبحد أقصى خمسة وعشرين جنيهاً شهرياً[5]، وثلاثة جنيهات للجلسة الواحدة بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية للقرى وبحد أقصى خمسة عشر جنيهاً شهرياً[6] وفي جميع الأحوال تعتبر الجلسة واحدة لحين الانتهاء من جدول الأعمال المعد لها[7]، ويصرف بدل تمثيل أربعون جنيهاً شهرياً لرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وعشرون جنيهاً لرؤساء مجالس المراكز والمدن والأحياء، وعشرة جنيهات لرئيس مجلس القرية[8].

ونرى أن هذه المبالغ غير كافية مقابل تمثيل الأعضاء في المجالس الشعبية المحلية وما يقومون به من أعمال، الأمر الذي يؤدي إلى عزوف الكثير عن المشاركة في الترشيح للعمل في هذه المجالس بغض النظر عن المركز السياسي للعضو المنتخب.

---

(1) المادة (2/91) القانون ذاته.
(2) المادة (2/34) من اللائحة التنفيذية.
(3) المادة (90) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.
(4) المادة (1/35) من اللائحة التنفيذية.
(5) المادة (2/35) من اللائحة التنفيذية.
(6) المادة (3/35) من اللائحة التنفيذية.
(7) المادة (4/35) من اللائحة التنفيذية.
(8) المادة (5/35) من اللائحة التنفيذية.

2- واجبات والتزامات الأعضاء:

تناولت فيما سبق حقوق أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتي يمكنهم عن طريقها أن يقوموا بممارسة مهام العضوية الموكولة إليهم بسهولة ويسر، ونذكر فيما يلي واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية والتي يجب عليهم مراعاتها طوال مدة عضويتهم بالمجالس الشعبية المحلية وتتمثل تلك الواجبات فيما يلي:

أ- المواظبة على حضور جلسات المجلس ولجانه وعدم التغيب عنها إلاّ بعذر[1].

ب- يحظر على العضو أن يحضر جلسات المجلس أو لجانه إذا كانت لـه أو لأحـد أقربائه أو أصهاره لغاية الدرجة الرابعة بالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية في المسألة المعروضة أو إذا كان وصياً أو قيماً أو وكيلاً عمن له فيها مثل هذه المصلحة[2].

ج- في حال ممارسة عضو المجلس الشعبي المحلي حقه في تقديم الأسئلة يجب ألا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة به أو تكون له صفة شخصية[3].

د- يحضر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدات المحلية وأي عضو في مجلسها الشعبي المحلي، ومع ذلك يجوز عند الضرورة وفي حالة وجود مصلحة محققة للوحدة المحلية أن يبرم العقد مع العضو بعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي المحلي والمحافظ المختص[4].

ه- تنفيذ المهام التي يكلف بها عضو المجلس الشعبي المحلي والمشاركة الفاعلة في جميع اللجان.

سابعاً: نظام سير العمل في المجالس الشعبية المحلية:

الأصل أن تزاول المجالس المحلية عملها وفقاً للقواعد المقررة في القانون ولائحته التنفيذية، ولما كان القانون لا يتضمن عادة إلا توجيهات عامة في هذا الصدد[5]، كما أن

---

(1) المادة (95) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(2) المادة (93) القانون ذاته.

(3) المادة (19) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م.

(4) المادة (92) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(5) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري 1991م، مرجع سابق، ص 314.

اللائحة التنفيذية قد لا تكون شاملة لكافة التفاصيل، فإن للمجالس المحلية – مع مراعاة أحكام القانون ولائحته التنفيذية– أن تضع لائحة داخلية لتنظيم العمل وكيفية ممارستها لوظائفها، ويمكن للمجلس الشعبي المحلي بالمحافظة الاعتماد على اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة.

فضلاً عن ذلك فإن المجلس الأعلى[1] للإدارة المحلية يضع لائحة نموذجية للمجالس الشعبية المحلية لتسري على المجالس الشعبية المحلية التي لا تضع لها لائحة داخلية، كما تسري على المجالس الشعبية المحلية التي لم يرد بشأنها نص خاص في اللوائح الداخلية لها[2].

كما أوجب المشرع المصري أن يكون للمجلس الشعبي المحلي ولجانه مقر خاص، وأن يلحق به العدد الضروري من العاملين اللازمين لحسن سير العمل به، ويتولى رئيس المجلس الإشراف عليهم[3]، وله في ذلك السلطة المقررة لرئيس الوحدة المحلية[4]، كما أن المشرع ميز رئيس المجلس الشعبي بالمحافظة ومنحه السلطة المقررة للوزير تجاه العاملين في المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة[5]، وتقوم المجالس التنفيذية

---

(1) نصت المادة (5) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م على أن: " يشكل مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية:

- الوزير المختص بالإدارة المحلية.
- المحافظين.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.
- ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجالس من الوزراء أو غيرهم.
- ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه بصفة دورية في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية ويتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي".

(2) المادة (114) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، المادة (1/37، 2) من اللائحة التنفيذية.

(3) المادة (1/98) من القانون ذاته، والمادة (1/21) من القانون ذاته، بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي بالمحافظة.

(4) المادة (1/98) من القانون ذاته.

(5) المادة (2/98) من القانون ذاته.

المختصة بالوحدة المحلية بمعاونة رئيس المجلس في ممارسة اختصاصاته المالية والإدارية ومباشرة سلطاته على العاملين في المجلس[1].

وتدرج بموازنة الوحدة المحلية سنوياً الاعتمادات اللازمة لمواجهة تغطية نفقات المجلس، وتوضع هذه الاعتمادات تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي المحلي، وتكون له ذات السلطة المقررة مالياً لرئيس الوحدة الإدارية، وتكون لرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في هذا الشأن السلطة المالية المقررة للوزير[2].

لذا ينبغي أن نتناول نظام سير العمل في المجالس الشعبية المحلية وذلك من خلال مدة أدوار انعقاد المجلس والاجتماعات وما تتخذه من قرارات ومدى إمكانية حضور رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي، وجواز حضور أعضاء مجلس الشعب والشورى جلسات المجلس وذلك على النحو الآتي:

1- أدوار انعقاد المجالس الشعبية المحلية :

يكون دور الانعقاد السنوي للمجلس لمدة عشرة أشهر على الأقل[3]، على أن يبدأ في أول سبتمبر وينتهي في آخر يونيو من كل عام، ويجوز بقرار من المحافظ وبناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة تعديل موعد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس الشعبية المحلية إذا تطلبت ذلك ظروف وحداتها المحلية[4].

2- اجتماعات المجالس الشعبية المحلية:

تعقد المجالس الشعبية المحلية في المقر المخصص لها اجتماعاً عادياً مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه في الموعد الذي يحدده[5]، كما يجوز دعوته لاجتماع

---

(1) المادة (33) من اللائحة التنفيذية، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 707 لسنة 1979م.

(2) المادة (3/98) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، والمادة (2/21) من القانون ذاته، بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

(3) المادة (1/99)، والمادة (1/22) من القانون ذاته، بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة، والمادة (2/30) من اللائحة التنفيذية.

(4) المادة (2/30، 3) من اللائحة التنفيذية.

(5) المادة (1/99) من القانون ذاته، المادة (1/31) من اللائحة التنفيذية، والمادة (2/22) من القانون ذاته، بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي بالمحافظة.

غير عادي في حالة الضرورة أو لنظر موضوع عاجل، وذلك بناء على طلب من رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس[1]، ويجب أن تكون الجلسات علنية ما لم يطلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحلية أو ثلث الأعضاء بأن تكون الجلسة سرية، ويبت في جلسة سرية فيما إذا كانت المناقشة ستكون سرية أم علنية[2].

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحاً إلاّ بحضور النصاب القانوني المقرر وهو أغلبية أعضائه[3]، وفي حالة عدم اكتمال العدد القانوني اللازم لانعقاد المجلس يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام على الأقل وسبعة على الأكثر، ويلزم رئيس المجلس الأعضاء المتخلفين بالحضور، وإذا كان عدد الحاضرين في الاجتماع الجديد أقل من العدد القانوني، فإنه يتم إخطار الوزير المختص بواسطة رئيس المجلس الشعبي المحلي أو المحافظ بتقرير لعرض الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه في هذا الشأن. ويُخطر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بذلك بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى[4]، وقد تكون هذه الحالة سبباً في حل المجلس الشعبي المحلي لعدم التزامه بحضور جلسات انعقاد المجلس في الأوقات المحددة قانوناً.

3- القرارات التي يتخذها المجلس:

تصدر قرارات المجلس بعد أن يعقد جلسته في المكان المخصص له، وبحضور النصاب القانوني المقرر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين الذين يكونون نصاب الانعقاد، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس[5].

---

(1) المادة (1/99) من القانون ذاته، والمادة (2/22) من القانون ذاته، بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي بالمحافظة.

(2) المادة (101) من قانون الإدارة المحلية.

(3) المادة (2/99) من قانون الإدارة المحلية، المادة (2/31) من اللائحة التنفيذية، والمادة (3/22) بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي بالمحافظة.

(4) المادة (100) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(5) المادة (99) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، المادة (3/22) من القانون ذاته، بالنسبة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إبلاغ المحافظ بالقرارات والتوصيات والمقترحات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها. وفي الوقت ذاته يقوم رئيس المجلس الشعبي المحلي بكل وحدة من الوحدات المحلية الأخرى بإبلاغ رئيس الوحدة المحلية المختص بنتائج الاجتماع والمتمثلة بالتوصيات والمقترحات[1].

ومما تقدم يتضح أن المشرع أناط برئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إبلاغ المحافظ بالقرارات والتوصيات والمقترحات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، في الوقت الذي أوجب على رئيس المجلس الشعبي المحلي بكل وحدة من الوحدات المحلية الأخرى إبلاغ رئيس الوحدة المحلية المختص بنتائج الاجتماع والمتمثلة بالتوصيات والمقترحات دون الإشارة إلى القرارات.

4- إمكانية حضور رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي اجتماعات المجلس الشعبي المحلي:

يحضر جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المحافظ أو من يحل محله، كما يحضرها رؤساء المصالح والوحدات المحلية ورؤساء الهيئات العامة ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس[2]، وكذلك يحضر رئيس كل وحدة محلية جلسات المجلس الشعبي المحلي للوحدة، وفضلاً عن ذلك يحضر جلسات المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها من يرى رئيس الوحدة المحلية ضرورة حضورهم من مديري الإدارات والأجهزة المتصلة اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس[3]. وليس لمن يحضر هذه الجلسات من غير الأعضاء الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات.

5- جواز حضور أعضاء مجلس الشعب والشورى جلسات المجلس الشعبي المحلي:

أجاز المشرع المصري لأعضاء مجلس الشعب والشورى في المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة والمشاركة في مناقشتها، دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات[4].

---

(1) المادة (48) من اللائحة التنفيذية.

(2) المادة (23) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م، والمادة (1/36) من اللائحة التنفيذية.

(3) المادة (1/102) من القانون ذاته، والمادة (2/36) من اللائحة التنفيذية.

(4) المادة (2/102) من القانون ذاته، والمادة (4،2/36) من اللائحة التنفيذية.

أما بالنسبة للمقترحات والاستفسارات والطلبات التي تطرح أثناء جلسات المجلس الشعبي المحلي فقد نظمها المشرع على النحو الآتي:

منح المشرع الحق للعضو بأن يتقدم بمقترحاته إلى المجلس في المسائل الداخلة في اختصاصاته[1]، وأن يطلب من رئيسه أن يدرج في جدول أعمال المجلس موضوعاً معيناً وذلك قبل انعقاد المجلس بأسبوع على الأقل، وعلى رئيس المجلس إحالة ما يقدمه الأعضاء من اقتراحات وموضوعات إلى اللجنة المختصة بذلك[2].

وأجاز المشرع لعدد لا يقل عن خمسة من أعضاء المجلس أن يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة أو بغيرها من الوحدات المحلية الداخلة في نطاقها للمناقشة العامة[3]، ويرفع هذا الطلب إلى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص - بحسب الأحوال- والذي يحيله بدوره إلى المجلس التنفيذي لبحثه وفحصه ودراسته، ورفع تقرير بنتيجة البحث والدراسة إلى المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية بإحالة هذا التقرير مشفوعاً برأيه إلى المجلس الشعبي المحلي المختص لمناقشته وتبادل الرأي واتخاذ القرار أو التوجيه اللازم بشأنه مع مراعاة الاعتبارات المحلية[4].

كما أجاز المشرع المصري لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لنوابه أو لرؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم، على أن يكون السؤال في الأمور المحلية، وألاّ يتعلق بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية، وعلى المحافظ أو أي ممن توجه إليهم هذه الأسئلة الإجابة عليها بجلسة المجلس، إلاّ إذا رأى رئيس المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها، وللمحافظ أن ينيب في الرد على الأسئلة الموجهة إليه إلى رؤساء المصالح والهيئات العامة[5].

---

(1) المادة (103) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، المادة (39) من اللائحة التنفيذية.

(2) المادة (104) من القانون ذاته.

(3) المادة (1/105) من القانون ذاته، والمادة (1/38) من اللائحة التنفيذية.

(4) المادة (38) من اللائحة التنفيذية.

(5) المادة (1/19، 2، 3) من القانون ذاته، وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الأولى من المادة ذاتها مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

وفضلاً عن ذلك يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس أن يطلب إحاطة المحافظ أو نوابه أو رؤساء المصالح والهيئات العامة في المحافظة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشئون الداخلة في اختصاصاتهم، ويجب على مقدم الإحاطة أن يحدد الأمور التي يتضمنها الطلب ويبين صفتها العامة والعاجلة[1]، وبالمثل فلأعضاء المجالس الشعبية المحلية في المركز أو المدينة أو الحي أو القرية توجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين ولمديري الإدارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية، وذلك بذات الأوضاع والإجراءات المقررة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية بالمحافظة مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية[2]، ويمكن أيضاً لأعضاء مجلسي الشعب والشورى في المحافظة الذين يحضرون جلسات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة ويشاركون في مناقشاتها التقدم باقتراحات وأسئلة وطلبات إحاطة ولكن كما سبق أن ذكرنا، دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات[3] ومن جهة أخرى يحق للمحافظ ولكل من رؤساء الوحدات المحلية ولكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية المحلية التقدم باقتراحاتهم إلى المجلس الشعبي المختص فيما يتعلق بالمسائل الداخلة في اختصاصات المجلس[4].

وتنظم اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية طريقة تقديم الاقتراحات وتنظيم إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة والإجابة عليها ومناقشتها[5].

وفي جميع الأحوال لا يجوز مناقشة أي موضوعات في المجلس ما لم تدرج في جدول الأعمال[6]، كما لا يجوز في غير الأحوال العاجلة عرض أي موضوع على المجلس قبل إحالته إلى اللجنة المختصة وعرض تقريرها على المجلس في شأنه[7].

---

(1) المادة (20) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (106) من القانون ذاته.

(3) المادة (2/102) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الثانية مستبدلة بالقانون رقم 145 لسنة 1988م، والمادة (3/36) من اللائحة التنفيذية.

(4) المادة (103) من القانون رقم 43 لسنة 1979م، المادة (39) من اللائحة التنفيذية.

(5) المادة (4/19) من القانون ذاته، المادة (2/20) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، المادة (3/37) من اللائحة التنفيذية.

(6) المادة (2/104) من القانون رقم 43 لسنة 1979م.

(7) المادة (1/107) من القانون ذاته، والمادة (46) من اللائحة التنفيذية.

الفرع الثاني

تشكيل المجالس التنفيذية

وفقاً لقانون الإدارة المحلية يتم – إلى جانب المحافظ ومساعديه- تشكيل مجالس تنفيذية للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، وهي مجالس إدارية معينة ولا تمثل شخصيات معنوية عامة مستقلة عن الدولة مما يجعلها تدخل ضمن أعضاء الإدارة المركزية في المجال الإقليمي[1]، ونعرض فيما يلي تشكيل هذه المجالس على جميع مستويات الوحدات المحلية، المحافظة، المراكز، المدينة، الحي والقرية وذلك على النحو الآتي:

أولاً: المجلس التنفيذي للمحافظة:

يُشكلْ المجلس التنفيذي للمحافظة برئاسة المحافظ وعضوية كل من نواب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء، ورؤساء المصالح والأجهزة التنفيذية والهيئات العامة في نطاق المحافظة، والذين تحددهم اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية[2]، بالإضافة إلى سكرتير عام المحافظة والذي يشغل منصب أمين عام المجلس.

ويجتمع المجلس التنفيذي مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه –المحافظ- في المكان الذي يحدده[3]، ويحل محل المحافظ في حالة غيابه أقدم نوابه، وفي حالة غيابهم يحل محلهم مدير الأمن، ثم أقدم رؤساء المصالح، ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته[4].

---

(1) د. رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 296.

(2) حددت المادة (59) من اللائحة التنفيذية رؤساء المصالح والهيئات التالية:

الداخلية- التعليم- الصحة- الإسكان- التعمير واستصلاح الأراضي- الزراعة- الطب البيطري- الري- الشئون الاجتماعية- القوى العاملة- التمويل والتجارة الداخلية- النقل- المواصلات- الكهرباء والطاقة- الثقافة- السياحة- الشباب والرياضة- الأوقاف- الأزهر- المالية والتنظيم الإداري- الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة- وبنك التنمية والائتمان الزراعي.

(3) المادة (32) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(4) المادة (34) من القانون ذاته.

وأجاز المشرع المصري للمحافظ أن يدعو أعضاء مجلسي الشعب والشورى في المحافظة لاجتماع يشترك فيه أعضاء المجلس التنفيذي أو بعضهم، وذلك لمناقشة أسلوب تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحافظة، ولتبادل الرأي فيما يطرح من موضوعات، فيما أجاز لنصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى بالمحافظة الحق في توجيه الدعوة لعقد مثل هذا الاجتماع[1].

وتبرز أهمية هذا الاجتماع بين ممثلي السلطة التنفيذية في الأقاليم وممثلي مجلس الشعب في تبادل وجهات النظر في الأمور المتعلقة باحتياجات المحليات، الأمر الذي من شأنه إلمام ممثلي السلطة التشريعية بمشاكل واحتياجات المجتمعات المحلية.

وللمحافظ أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس التنفيذي للمحافظة من يرى الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء رأيهم في المسائل المعروضة عليه، كما له أن يكلف أحد أعضاء المجلس بدراسة موضوع معين وعرض النتيجة على المجلس، ويملك ذات الحق رؤساء المجالس التنفيذية للوحدات المحلية الأخرى[2].

ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالية: " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدي عملي بالذمة والصدق"[3].

ثانياً: المجلس التنفيذي للمركز:

يُشكل المجلس التنفيذي للمركز برئاسة رئيس المركز وعضوية كل من: مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ورؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاقه، بالإضافة إلى سكرتير المركز ويكون أميناً للجنة.

---

(1) المادة (33 مكرر) مضافة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (58) من اللائحة التنفيذية للقانون.

(3) المادة (25/ 4) من قانون الإدارة المحلية والمادة مستبدلة بالقانون رقم 26 لسنة 1982م.

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده[1].

ويتولى مجلس الوزراء اختيار رئيس المركز وتكون لهذا الأخير سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية.

ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز، ولرئيس المركز تفويضه في بعض اختصاصاته، ويحل محل رئيس المركز نائبه في حالة غيابه، وفي حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز. ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته.

ويقسم رئيس المركز قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة (25) أمام المجلس الشعبي المحلي للمركز[2].

ثالثاً: المجلس التنفيذي للمدينة:

يُشكل بكل مدينة مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من: مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية، بالإضافة إلى سكرتير المدينة الذي يشغل منصب أمين المجلس.

ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده، ويحل محل رئيس المدينة عند غيابه مأمور المركز[3].

وقد منح المشرع رئيس المدينة سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية، ويقسم رئيس المدينة قبل مباشرته لمهام منصبه اليمين المبينة بالمادة (25) أمام مجلس المدينة[4].

---

(1) المادة (45) من القانون رقم 43 لسنة 1979م.
(2) المادة (44) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.
(3) المادة (56) من القانون رقم 43 لسنة 1979م.
(4) المادة (55) من القانون ذاته.

رابعاً: المجلس التنفيذي للحي:

يُشكل المجلس التنفيذي للحي برئاسة رئيس الحي وعضوية كل من: رؤساء الأجهزة التنفيذية – في نطاق الحي– الذين تحددهم اللائحة التنفيذية. بالإضافة إلى سكرتير الحي ويكون أميناً للجنة.

ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده، وفي حالة غياب رئيس الحي يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاق الحي[1].

وقد أناط المشرع برئيس الحي سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية، ويُقسم رئيس الحي قبل تأديته لمهام عمله اليمين المبينة في المادة (25) أمام المجلس الشعبي للحي[2].

خامساً: المجلس التنفيذي للقرية:

يُشكل المجلس التنفيذي للقرية برئاسة رئيس القرية وعضوية كل من: رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية الذين تحددهم اللائحة التنفيذية[3]، بالإضافة إلى سكرتير القرية ويكون أميناً للجنة.

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية[4].

ويكون لرئيس القرية سلطات رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية، ويقسم الرئيس قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة في المادة (25) أمام المجلس الشعبي المحلي للقرية[5].

---

(1) المادة (64) من القانون ذاته.

(2) المادة (63) من القانون ذاته.

(3) حددت المادة (61) من اللائحة التنفيذية هذه الأجهزة بالآتي: الداخلية، التعليم، الشئون الاجتماعية، والصحة، والزراعة، والإسكان، وبنك القرية.

(4) المادة (73) من القانون ذاته.

(5) المادة (72) من القانون ذاته.

ويتضح لنا مما تقدم أنّ تشكيل المجالس التنفيذية يضم مسئولي الأجهزة التنفيذية العامة في نطاق كل وحدة محلية برئاسة الرؤساء التنفيذيين لهذه الوحدات ابتداء من المحافظ وانتهاء برئيس القرية، ويتم التشكيل عن طريق التعيين، ويتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقاً لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية[1]، وبالمقابل نجد أن تشكيل المجالس الشعبية المحلية يتم عن طريق الانتخاب المباشر، ولكنها تخضع أيضاً لرئاسة المحافظ، وهذا الوضع في التشكيل أدى إلى ازدواج تمثيل الوحدة المحلية، فالمجلس الشعبي المحلي يمثله رئيسه أمام القضاء وفي مواجهة الغير، كما يمثل كل وحدة محلية رئيسها أمام القضاء وفي مواجهة الغير، الأمر الذي يثير كثيراً من المشاكل أثناء التطبيق العملي، ولهذا يرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي أن الحل لهذا الازدواج يتمثل بأن ينتخب المجلس المحلي رئيسه من بين أعضائه وأن يكون هذا الرئيس هو رئيس الوحدة المحلية[2]، فيما يرى البعض أن وظيفة التنفيذ لم تكن تقتضي إنشاء مجلس مستقل، إذ من الممكن أن يقوم بها رئيس المجلس المحلي المنتخب كما هو الحال في فرنسا، أو يعهد بها إلى لجنة منبثقة عن المجلس، أو أن يشترك في وظيفة التنفيذ بعض الأشخاص المختارين عن طريق التعيين بحيث تنحصر وظيفتهم في تنفيذ إرادة المجلس الشعبي المحلي، على أن يسمح لهم بحضور جلساته والاشتراك في المناقشات، وذلك حتى يسهل عليهم التعرف عن قرب على أسباب اتخاذ القرارات والظروف والملابسات التي صدرت فيها والأهداف المبتغاة منها وغيرها من الأمور التي يجب مراعاتها عند التنفيذ [3]..

(1) المادة (27) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، 1991م، مرجع سابق، ص 256-257.

(3) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 124.

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس المحلية

جمع المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية عند تشكيل المجالس المحلية بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية، لكي تتولى المجالس الأخيرة مهمة تنفيذ قرارات المجالس الأولى(1).

كما حرص المشرع على تقرير المبدأ العام في توزيع الاختصاصات المخولة للإدارة المحلية الذي بمقتضاه تخول الهيئات المحلية القيام بإنشاء وإدارة كافة المرافق الخدمية والإنتاجية التي يحتاج إليها المجتمع المحلي كلاً في دائرة اختصاصها.

فيما تتولى هذه الهيئات جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح(2).

لذا ينبغي دراسة اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ثم اختصاصات المجالس التنفيذية وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

يمكن حصر اختصاصات هذه المجالس في كافة مستوياتها الخمسة في مجالات الخدمات والإنتاج والاقتراح وإبداء الرأي والإشراف والرقابة على المجالس الأخرى الواقعة في نطاق كل منها. وفيما يلي نعرض اختصاصات هذه المجالس:

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة:

تتمثل اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة فيما يلي:

1- في مجال مرافق الخدمات والإنتاج:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الإشراف والرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تباشرها المحافظة وفي حدود السياسة العامة للدولة، وله

---

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 133.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 220.

أن يطلب عن طريق المحافظ البيانات اللازمة التي تتعلق بنشاط الوحدات الخدمية والإنتاجية والاقتصادية التي تمكنه من الاضطلاع بهذا الدور.

فضلاً عن ذلك يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية في إطار المحافظة[1]، ومن خلال الإشارة إلى الاختصاص العام المشار إليه في صدر المادة (12 معدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م) ينبغي أن نستعرض تفصيل هذا الإجمال بالنص على أمور معينة يتولاها المجلس الشعبي للمحافظة، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

أ- إقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي.

ب- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.

ج- الموافقة على إقامة المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.

د- فرض الرسوم المحلية أو الإعفاء منها أو إلغائها وفقاً لأحكام القانون أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها بعد موافقة مجلس الوزراء.

هـ- دراسة وإعداد الخطط والبرامج بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.

و- إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.

ز- اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى في المحافظة، أو مع المحافظات الأخرى، وذلك بعد موافقة

---

(1) المادة (12) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربي أو الأجنبي.

ح- القيام بالمشروعات التي تعجز المجالس الشعبية المحلية في المحافظة عن القيام بها.

ط- الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.

ي- إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي.

ك- اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.

ل- إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات.

م- الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والاشتراك في الندوات والمناسبات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية[1].

والجدير بالذكر أن هذه الفقرة لم تشر إلى المشاركة في المؤتمرات الدولية التي تعقد لدراسة شئون الإدارة المحلية، ومن ثم فإن الاختصاص بالمشاركة فيها متروك للحكومة المركزية[2].

ومما سبق يتضح أن سلطات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات - ومن باب أولى باقي مستويات المجالس الشعبية كما سنرى- تنحصر أساساً في الموافقة والاقتراح والإشراف وإصدار التوصيات، فهي كقاعدة عامة لا تملك منفردة سلطة اتخاذ القرار النهائي في المسائل التي تثور أمامها بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح اللهم إلا في القليل منها[3].

---

(1) المادة (12) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) د. سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ط- 1980م، ص82.

(3) د. سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص 82.

وقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة (12) على أن: يتولى رئيس المجلس إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته واقتراحاته إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.

وهذا يتنافى مع طبيعة اختصاصات المجلس التي أوردتها نصوص أخرى[1] من ناحية، والدور الذي تضطلع به هذه المجالس من ناحية ثانية.

كما يلاحظ من ناحية ثالثة أن قرارات المجالس الشعبية المحلية لا بد من مرورها على المحافظ قبل أن تصبح نافذة، ويحق لهذا الأخير الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة، أو يخرج عن اختصاصات المجالس المحددة في هذا القانون، وللمحافظ في هذه الحالة إعادة القرار إلى المجلس الشعبي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي بني عليها اعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار، فإذا أصر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قراره، يتولى المحافظ عرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ومنه إلى مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به، ويقوم مجلس الوزراء بالبت في شأن القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً"[2].

2- في مجال الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية في نطاق المحافظة:

خول المشرع المصري للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة سلطة الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة، حيث نصت المادة (13) مستبدلة بالقانون رقم 50 لعام 1981م على اختصاص المجلس الشعبي للمحافظة والمتمثل بالآتي:

أ- الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس.

---

(1) المواد (13، 14، 15) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (132) من القانون ذاته.

ب- التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية.

ج- الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.

يتضح مما سبق أن سلطات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ليست واحدة، فهي تبدأ بالإشراف والرقابة وتنتهي بالتصديق والاعتراض والموافقة.

فحق الإشراف والرقابة المقرر للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة على أعمال ونشاط المجالس المحلية الأخرى يعد قليل الجدوى إذا لم يكن من حق الجهة القائمة بالإشراف والرقابة الاعتراض على القرارات التي تراها متعارضة مع الصالح العام للدولة أو للمحافظة، وهو ما قرره المشرع في الفقرة الثانية من المادة (13) من القانون 50 لعام 1981م، بأن سلطة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة تقتصر على التصديق أو الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية المحلية في دائرة المحافظة دون أن تمتد هذه السلطة إلى حد تعديل هذه القرارات أو إلغائها أو سحبها[1].

والملاحظ أن القرارات التي يتعين على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصديق أو الموافقة عليها – وفقاً للفقرتين (ب، ج) من المادة السابقة- لا تنفذ إلا بعد إتمام التصديق أو الموافقة عليها، كما أن اعتراض المجلس المحلي للمحافظة على أي قرار -مما يحق له الاعتراض عليه وفقاً للفقرة (ب) من المادة السابقة- يعطل تنفيذ القرار المعترض عليه وذلك حتى يمكن إزالة أسباب الاعتراض[2].

ولهذا أوجب المشرع في المادة السابقة على رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إبلاغ قرارات المجلس في هذا الخصوص إلى المحافظ خلال

---

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 140.

(2) د. سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص 84.

سبعة أيام من تاريخ صدورها للعمل على إزالة أسباب الخلاف بين المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمجالس الشعبية المحلية الأخرى.

3- في مجال إبداء الرأي في الموضوعات التي تهم المحافظة:

نصت المادة (18) المستبدلة بالقانون 50 لسنة 1981م على أن يبدي المجلس الشعبي المحلي للمحافظة رأيه في الموضوعات التي يرى المحافظ أو الوزراء المختصون استشارته فيها، وعلى المحافظ أن يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة والتي لا يمكن تنفيذها محلياً.

وبالتالي فإن رأي المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في هذا الخصوص - سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب السلطة المركزية- ليس ملزماً للجهات المختصة، ومع ذلك فهو يتيح للمجلس إبداء رأيه في الأمور التي تهم المحافظة وإبلاغ هذا الرأي عن طريق المحافظ إلى السلطات العليا للدولة[1].

فالمجلس الشعبي في الحقيقة يعتبر وسيلة من الوسائل الديمقراطية، إذ يتيح للمجلس الاتصال بغير واسطة بالسلطات العليا في الدولة ويحقق رابطة الصلة بين الوحدات المحلية والمرافق القومية، بحيث لا تكون هذه المرافق بمنأى عن رقابة المجالس الشعبية المحلية[2].

كما أن هناك بعض المسائل التي هي أصلاً من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن القانون يتطلب ضرورة الحصول على موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة مقدماً، ومن ذلك ضرورة موافقة المجلس الشعبي المحلي المختص قبل منح التزام استغلال أي مرفق من المرافق العامة المحلية أو أي مصدر من مصادر الثروة الطبيعية، ما عدا البترول والثروة المعدنية في نطاق المحافظة[3].

---

(1) د. محمود أبو السعود حبيب: التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، طبعة 1992م، ص 219.

(2) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط- الثانية 1992م، ص 295.

(3) المادة (127) من قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م.

وإذا كان طلب رأي المجالس الشعبية المحلية هو أمراً اختيارياً للسلطة المركزية المختصة، إلا أنه قد يكون وجوبياً في حالات معينة عملاً بنص المادة (2/26) من اللائحة التنفيذية للقانون 43 لسنة 1979م، وذلك بأن يؤخذ رأي المحافظة في إنشاء الجامعات والمعاهد الأزهرية أو نقلها، ويتم التنسيق بين المحافظ ورئيس جامعة الأزهر حول أمور أمن الجامعة الأزهرية ورعاية الطلاب بها.

والملاحظ أن الجهة المختصة غير ملزمة قانوناً بإتباع رأي المجالس الشعبية المحلية، وفي حالة وجوب طلب رأيها فإن الرأي ذاته هو رأي استشاري غير ملزم[1].

4- في المجالات المالية:

تضمن القانون اختصاصات متعلقة في المجالات المالية، وقد اتسعت هذه الاختصاصات في ظل التعديل الذي تضمنه القانون رقم 50 لسنة 1981، وقد نص القانون على هذه الاختصاصات ونظم مباشرتها وذلك على النحو الآتي:

أ- أجاز المشرع للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصرف بالمجان في مال من أموال المحافظة الثابتة أو المنقولة، أو تأجيرها بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام، وذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

كما أنَّ للمجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية في حدود خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة ولغرض ذي نفع عام، ويجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك، وقد اشترط القانون لإمكان ذلك التصرف أو التأجير عدم مخالفة الأحكام والقوانين الخاصة بتملك الأجانب للعقارات، حيث اشترط القانون بالنسبة لمثل هذا التصرف أو التأجير ألا تزيد مدة الإيجار على ثلاثين سنة ويجوز

(1) د. محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص 294.

تجديدها بقرار من مجلس الوزراء، مع بقاء الأموال موضوع التصرف أو التأجير مخصصة للغرض الذي تم التصرف أو التأجير من أجله، وإذا زال أو أخل بهذا الغرض لأي سبب من الأسباب من قبل المتصرف إليه أو المستأجر في أي وقت اعتبر التصرف أو عقد الإيجار مفسوخاً تلقائياً دون حاجة إلى حكم قضائي أو إنذار، وفي هذه الحالة تسترد المحافظة الأموال موضوع التصرف أو التأجير بالطريق الإداري[1].

ب- يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الخطة والموازنة المعتمدة أن يقترض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية في نطاقها بشرط ألا يتجاوز حد المديونية 40% من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات، كل ذلك بشرط عدم الإخلال بحكم المادة 129 من القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979م، كما اشترطت المادة ذاتها بألا لا يجوز تجاوز النسبة المشار إليها أو الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء[2].

ج- يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الموازنة المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاصه والموافقة على إقراض الجمعيات التعاونية ومساعدتها فنياً وإدارياً بما يمكنها من القيام باختصاصاتها[3].

ثانياً: اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمركز:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمركز في نطاق السياسة العامة للمحافظة ممارسة اختصاصاته - في نطاق المركز- المحددة في القوانين واللوائح والتي نوجزها بالآتي:

1- الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز، والتصديق على قراراتها في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية.

---

(1) المادة (14) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (15) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (16) من القانون رقم 43 لسنة 1979م.

2- الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق المركز.

3- إقرار مشروع الخطة، ومشروع الموازنة السنوية للمركز، ومتابعة تنفيذها، وإقرار مشروع الحساب الختامي.

4- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية على مستوى المركز في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها.

5- اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز.

6- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها.

7- الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات.

8- الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات.

9- اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية[1].

يتضح من خلال عرض الاختصاصات السابقة أن جزءاً كبيراً منها ينحصر في الإشراف والرقابة والمتابعة والاقتراح على السلطات المختصة بإصدار القرار، كما هو واضح من الفقرات (1، 2، 5، 9)، في حين يملك المجلس المحلي للمركز سلطة حقيقية نهائية بالنسبة لبقية البنود.

كما يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمركز بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان في مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمي أو أقل من أجر المثل، بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام[2].

(1) المادة (41) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(2) المادة (42/ 1) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

فيما لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار اسمي بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذي نفع عام وبموافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية إذا كان ذلك في حدود عشرين ألف جنية في السنة المالية الواحدة، وبموافقة رئيس مجلس الوزراء فيما زاد على ذلك بما لا يجاوز خمسين ألف جنيه، وتجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك[1].

ثالثاً: اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمدينة:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاق السياسة العامة للمحافظة ممارسة اختصاصاته -في نطاق المدينة- وفقاً للقوانين واللوائح ونوجزها بالآتي:

يتولى مجلس المدينة اختصاصاته كما هو الحال بالنسبة لمجلس المحافظة ومجلس المركز وفي نطاق السياسة العامة للمركز والمتمثلة بالرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها، كما يختص بالرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة، وبالإضافة إلى ما تقدم فإن لمجلس المدينة - في حدود القوانين واللوائح- اختصاصات في ذات المسائل المنصوص عليها في الفقرات (1-7) المادة (41) من القانون، وذلك على مستوى المدينة[2]، ومنعاً للتكرار لا نرى ضرورة لذكرها مرة أخرى.

وفضلاً عن ذلك يجوز لمجلس المدينة -بعد موافقة المحافظ- التصرف بالمجان في مال من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمي وذلك على النحو الذي سبق ذكره بالنسبة للمركز[3].

رابعاً: اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للحي:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للحي- في نطاق السياسية العامة للمدينة- الرقابة والإشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق الحي، ويختص بالمسائل المنصوص عليها في الفقرات من (1-7) من المادة (41) على مستوى الحي[4].

---

(1) المادة (2/42) القانون ذاته.

(2) المادة (49) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(3) المادة (1/50) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(4) المادة (61) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

كما يتولى كل حي من أحياء المدينة في نطاقه تحصيل الموارد المنصوص عليها في المادة (51) لحساب المدينة، وذلك فيما عدا الموارد التي يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة، ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الاعتمادات التي تغطي مصروفات كل حي[1].

خامساً: اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للقرية:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للقرية في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاقه، ويختص في حدود القوانين واللوائح بالآتي:

1- اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً.
2- اقتراح مشروع الموازنة وإقرار مشروع الحساب الختامي.
3- اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية في نطاق القرية لرفع مستواها.
4- العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعي.
5- اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية.
6- العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية[2].

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن القرية أساس نظام الإدارة المحلية في العالم أجمع، إلاّ أن المشرع لم يعمل على زيادة وتدعيم اختصاصات مجلسها بالقدر الذي كان عليه في ظل القانون السابق رقم 124 لسنة 1960م، حيث كان يمارس اختصاصاته في المجالات المحلية بذات أسلوب مجلس المدينة، وقصر اختصاص المجلس القروي في مجالين (الاقتراح) بعد أن كان (الإقرار)، وحذف اختصاص المجلس في (إقرار) الخطة السنوية ومتابعة تنفيذها[3].

---

(1) المادة (62) من القانون ذاته.

(2) المادة (68) من القانون ذاته.

(3) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، 1991م مرجع سابق، ص 250.

والواقع أن التوسع العمراني في إطار القرية وقطعها أشواط كبيرة في مجال التصنيع يحتم تحويل مجلسها من مجلس قرية إلى مجلس مدينة، وتحويل جهازها الإداري من مجلس قرية إلى مجلس مدينة، وذلك بعد أن يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والطلب المقدم من المجلس الشعبي المحلي للقرية[1].

والجدير بالذكر أن المشرع لم يرغب في أن يطلق حق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وللمجلس الشعبي المحلي للمركز بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة في دائرته وللمجلس الشعبي المحلي للمدينة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للأحياء التصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة من تلك المجالس في المجالات الآتية[2]، أهمها:

القيد الأول: لا يجوز استعمال هذا الحق إلاَّ بالنسبة للقرارات الصادرة من تلك المجالس في مجالات محددة هي:

أ- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية في المشروعات المحلية.

ب- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة والتصرف فيها.

ج- قواعد تنظيم تعامل أجهزة الوحدة المختصة مع الجماهير.

د- قواعد تنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها.

هـ- اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً.

د- اقتراح مشروع الخطة والموازنة.

القيد الثاني: أن يتم التصديق أو الاعتراض على القرارات السابقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإخطار بها، فإذا مضت هذه المدة بدون اعتراض اعتبر القرار نافذاً.

---

(1) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 291.

(2) المادة (47) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 43 لسنة 1979م.

القيد الثالث: أن يكون القرار الصادر من المجلس الشعبي المحلي المختص بالاعتراض على كل أو بعض قرارات المجالس المحلية الأخرى في المجالات السابقة مسبباً، وأن يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلي الذي أصدر القرار المعترض عليه، وفي هذه الحالة يوقف القرار.

الفرع الثاني

اختصاصات المجالس التنفيذية

حرص المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية على أن يولي مهمة التنفيذ في وحدات الإدارة المحلية إلى مجالس مشكلة من العاملين في هذه الوحدات، وأطلق عليها اسم المجالس التنفيذية بمستوياتها الخمسة وأفرد لها العديد من الاختصاصات التي سنتناولها تباعاً على النحو الآتي:

أولاً: اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة:

يتولى المجلس التنفيذي للمحافظة ممارسة الاختصاصات الآتية(1):

1- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية في نطاق المحافظة، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة، ووضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بها.

2- إعداد مشروع موازنة المحافظة، واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات- بعد اعتمادها- على الوحدات المحلية.

3- معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية المتعلقة بشئون المحافظة، ووضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ.

4- وضع القواعد العامة باستثمار الأراضي وإدارة الممتلكات العامة وكيفية التصرف فيها.

5- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني.

---

(1) المادة (33) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

6- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي تعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.

7- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات المتعلقة بالاستثمارات التي تتولاها المحافظة.

8- دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ والمجلس الشعبي المحلي من الموضوعات.

يتضح من خلال ما تقدم أن المجلس التنفيذي للمحافظة لا يمارس اختصاصات تنفيذية، وإنما تنحصر اختصاصاته على مجرد الدراسة والاقتراح ووضع القواعد العامة أما العمل التنفيذي فيباشر من قبل مديري الخدمات تحت إشراف المحافظ والوزارات التي يمثلونها[1].

ثانياً: اختصاصات المجلس التنفيذي للمركز:

يتولى المجلس التنفيذي للمركز معاونة رئيس المركز في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المركز، وتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمركز، كما أن له بصفة خاصة القيام بمباشرة الاختصاصات الآتية[2]:

1- تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية تمكنها من القيام باختصاصاتها، وتقديم العون المالي اللازم للمدن والقرى التي تعجز موارده الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها، وذلك في الحدود التي يقررها المجلس الشعبي المحلي للمركز.

2- تنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها.

3- دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز، والتنسيق بين مشروعات المدن والقرى وفقاً لتوجيهات المجلس الشعبي للمركز.

---

(1) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، 1991م، مرجع سابق، ص 252.

(2) المادة (46) من القانون ذاته.

4- متابعة الأعمال والخدمات التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز.

5- إعداد مشروع موازنة المركز، واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات – بعد اعتمادها- على الوحدات المحلية المختلفة.

وفضلاً عن ذلك يتولى المجلس مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (33) فقرات (4، 6، 7، 8) من اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة كما سبق الإشارة إليها، وذلك على مستوى المركز.

ثالثاً: اختصاصات المجلس التنفيذي للمدينة:

يتولى المجلس التنفيذي للمدينة معاونة رئيسه في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المدينة وتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمدينة، كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحال إليه من المجلس الشعبي المحلي أو رئيس المدينة من الموضوعات، ويتولى المجلس بوجه خاص في حدود القوانين واللوائح ممارسة الاختصاصات الآتية[1]:

1- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة، وأيضاً إعداد مشروع موازنة المدينة، واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات- بعد اعتمادها- على مشروعات الأحياء المختلفة.

2- مراقبة تحصيل موارد المدينة أياً كان نوعها، ومساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية، والاشتراك مع وحدة محلية أخرى في إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين، وذلك بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمدينة.

3- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمدينة.

4- ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (33) فقرات (6، 7، 8) من اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة على مستوى المدينة.

---

(1) المادة (57) من القانون ذاته.

رابعاً: اختصاصات المجلس التنفيذي للحي:

يتولى المجلس التنفيذي للحي معاونة رئيسه في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحي، كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحال إليه من المجلس الشعبي المحلي أو رئيس الحي من الموضوعات. ويتولى المجلس بوجه خاص في حدود القوانين واللوائح ممارسة الاختصاصات الآتية:

1- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحي، ومتابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للحي، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحي.
2- اقتراح الاعتمادات التي تخصص للاستثمارات على مستوى الحي.

وفضلاً عن ذلك يباشر المجلس التنفيذي للحي الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (33) فقرات (6، 7، 8) من اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة وذلك على مستوى الحي[1].

خامساً: اختصاصات المجلس التنفيذي للقرية:

يتولى المجلس التنفيذي للقرية معاونة رئيس القرية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية، وتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبي المحلي للقرية، كما يقوم بدراسة وبحث ما يحال إليه من المجلس الشعبي المحلي للقرية أو رئيس القرية من الموضوعات.

ويتولى المجلس بوجه خاص في حدود القوانين واللوائح ممارسة الاختصاصات الآتية:

1- مراقبة تحصيل موارد القرية أياً كان نوعها، ومساعدة المرافق والمنشآت المحلية.
2- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة التنفيذية بالقرية، والبحث عن احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية[2].

---

(1) المادة (65) من القانون ذاته.

(2) المادة (74) من القانون ذاته.

وأخيراً يتضح لنا من خلال سرد اختصاصات المجالس التنفيذية أن المشرع المصري وزع الأدوار بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية بأسلوب يتفق وطبيعة التشكيل والوسائل التي أتاحها لكل منهما، كما عمل على إيجاد علاقة مشتركة تربط بين نوعي هذه المجالس.

وتبرز أهم مظاهر هذه العلاقة من خلال قيام المجالس التنفيذية بممارسة صلاحياتها تحت إشراف ورقابة الرئيس التنفيذي للوحدة المحلية (المحافظ وباقي رؤساء التنفيذ)، والذي يعد في الوقت ذاته رئيساً للمجلس الشعبي المحلي.

وفضلاً عن ذلك ألزم المجالس الشعبية المحلية أن ترفع قراراتها وتوصياتها إلى الرئيس التنفيذي للوحدة المحلية لوضعها موضع التنفيذ، مالم تكن مخالفة للقانون أو الخطة العامة والموازنة المعتمدة، وللرئيس التنفيذي في هذه الأحوال الاعتراض عليها.

ومن هنا يبرز الدور المحوري الذي خوله المشرع لرؤساء الوحدات المحلية في مجال العمل المحلي، سواء في مواجهة المجالس الشعبية أو التنفيذية(1).

المطلب الثالث

الموارد المالية للمجالس المحلية

يتوقف نجاح وحدات الإدارة المحلية في أداء رسالتها على أكمل وجه في تنمية المجتمع المحلي على مجموعة من العناصر، وفي مقدمتها الموارد المالية المتاحة، بل وتتوقف فاعليتها في خدمة المجتمع المحلي وتنميته على قدر هذه الموارد والسلطات المالية الممنوحة لها، حيث أن تدعيم الإدارة المحلية وزيادة قدراتها على القيام بمهامها يعتمد أساساً على قدرة الموارد المالية المتاحة، خاصة في ظل التحديات وتزايد متطلبات التنمية.

وتأكيداً لأهمية الموارد المالية للوحدات المحلية (التمويل المحلي) كأحد أهم ركائز أو دعائم وأسس نظام الإدارة المحلية أوجب القانون أن يكون لكل وحدة محلية موازنة

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق، ص 232.

خاصة بها، باعتبارها أداة من أدوات الإدارة، فضلاً عن كونهـا وسـيلة مـن وسـائل الرقابة[1].

وقد حدد القانون رقم 43 لسنة 1979م الموارد المالية لمختلف الوحدات المحليـة، إلاّ أن القانون رقم 50 لعام 1981م قد أدخل تعديلات هامة في هذا الشأن، وذلك بهـدف زيادة موارد الوحدات المحلية لتمكينها من القيام بالاختصاصات المحددة لها.

وقد عُدلت المادتان (35، 36) الخاصتان بالموارد المالية للمحافظات، وكذلك المادة 43 الخاصة بالموارد المالية للمراكز وأضيف البنـد (عاشـراً) للمـادة (51) الخاصـة بالموارد المالية للمدن، كما عدلت المادة (96) الخاصة بالموارد المالية للقرى[2].

وفيما يلي نتناول الموارد المالية للمجالس المحلية بالنسبة لكل وحدة من وحـدات الإدارة المحلية كما وردت في هذه القوانين، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الموارد المالية للمحافظات:

تشمل الموارد المالية للمحافظات وفقاً لنص المادة (35) من قانون الإدارة المحلية المستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م نوعين من موارد المحافظة هما:

النوع الأول: الموارد المشتركة مع سائر المحافظات:

تتضمن الموارد المشتركة مع سائر المحافظات ما يلي:

1- نصيب المحافظة من الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها، ويتولى القانون تحديد سعر هذه الضريبة، ويخـص المحافظـة بنصف حصيلتها على أن يودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.
2- نصيب المحافظة من الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية.

وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصـيد الموارد المشتركة.

---

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 182.
(2) د. أنور أحمد رسلان: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م، ص 231.

وإذا اختلف المركز الرئيسي لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلي اختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الكائن في دائرته مركز النشاط الفعلي بفرض الضريبة الإضافية، وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة، ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة، وتوزع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة بناءً على قرار يصدر من الوزير المختص بالإدارة المحلية[1].

النوع الثاني: الموارد الخاصة بالمحافظة:

تتضمن الموارد الخاصة بالمحافظة ما يلي:

1- 25% من حصيلة الضريبة الأصلية على الأطيان في المحافظة، وكذلك 25% من حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان التي يفرضها المجلس في المحافظة.

2- ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة.

3- حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.

4- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة.

5- الإعانات الحكومية.

6- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

ويتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة توزيع جزء من موارده المشار إليها في البندين (1، 2) من النوع الثاني على الوحدات المحلية الداخلة في نطاق اختصاصه بالنسبة التي يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها[2].

---

(1) المادة (35) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (35) من القانون ذاته.

وينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة تتكون موارده من حصيلة التصرف في الأراضي المستصلحة المشار إليها في المادة (28) من هذا القانون[1].

كما ينشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة، وتتكون موارده من:

1- حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء المشار إليها في المادة (28) من هذا القانون.

2- حصيلة الاكتتاب في سندات الإسكان المشار إليها في المواد " 4، 5، 6" من القانون رقم 107 لعام 1976م بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي[2].

3- حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدى في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.

4- المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدها الدولة.

---

(1) نصت المادة (28) من قانون الإدارة المحلية المستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م على أن: " يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وفي حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء – أن يقرر قواعد التصرف في الأرض المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي، على أن تعطى الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين في دائرتها، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التي يتم فيها التصرف في هذه الأراضي دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضي وتهيئتها للزراعة.
أما ما يتعلق بالأرض الواقعة خارج الزمام فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الأراضي والجهات التي تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة ويكون التصرف في هذه الأراضي وتحديد نصيب المحافظة في قيمتها طبقاً للأحكام والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن".

(2) تبين أن المادة السادسة من القانون رقم 107 لعام 1976م بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي قد ألغيت بالقانون رقم 101 لعام 1996م (الجريدة الرسمية في 1996/6/30م- العدد 25 مكرر (ب)).

5- حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة.

6- القروض.

7- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا.

8- حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التي أقيمت بمدن القناة الثلاث وأقساط تمليك تلك المساكن.

9- حصيلة الغرامات التي يقضي بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة (21) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم 106 لعام 1976م وذلك على مستوى المحافظة.

وتعتبر موارد كل من الحسابين المشار إليهما من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائض كل منهما في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية.

وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين وقواعد الصرف منهما بقرار من مجلس الوزراء، كما تحدد بقرار منه بالاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التي تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها في سندات الإسكان[1].

وفضلاً عن ذلك ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من:

1- الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب.

2- أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور.

3- التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب.

4- 50% من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة[2].

---

(1) المادة (36) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(2) المادة (37) من القانون ذاته.

ثانياً: الموارد المالية للمراكز:

وتشمل الموارد المالية للمركز الآتي:

1- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارده لصالح المركز.

2- حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها.

3- الإعانة الحكومية.

4- التبرعات والهبات والوصايا، شريطة موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

5- القروض التي يعقدها المجلس.

كما ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمركز حساباً للخدمات والتنمية للمركز، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة[1].

ثالثاً: الموارد المالية للمدن:

وتشمل الموارد المالية للمدن ما يلي:

1- حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص مجلس المدينة، والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية.

2- حصيلة ضريبتي الملاهي والمراهنات المفروضتين في دائرة المدينة.

3- 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة، و 75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.

---

(1) المادة (43) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، واقتصر التعديل على استبدال عبارة رئيس مجلس الوزراء الواردة في البند (4) بدلاً عن عبارة (مجلس المحافظين).

4- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة.

5- حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات وفقاً للقواعد المقررة في القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة.

6- الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاقه وفي حدود القوانين واللوائح وهي الرسوم المقررة على ما يلي:

مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية، رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد، أعمال التنظيم والمجاري وأشغال الطرق والحدائق العامة، المحال العمومية والأندية والمحال التجارية والصناعية، وحيوانات البحر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك، والمراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادي النيل والعائمات على اختلاف أنواعها، وما يذبح في المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك، والأسواق المرخص في إدارتها للأشخاص الخاصة، واستهلاك المياه والتيار الكهربائي والغاز في حدود 1% من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولى المجلس إدارة هذه المرافق بنفسه، والانتفاع بالشواطئ والسواحل أو استغلالها، والإيجارات التي يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية 4% على الأكثر من قيمتها الإيجارية، وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر، وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤها في مكاتب التحصيل في المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية.

7- المقابل الذي يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة، أو التي تديرها الأجهزة التنفيذية فيها، أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التي تديرها المدينة.

8- حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة.

9- إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها، وإيرادات الأسواق العامة الواقعة في نطاقها.

10- الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

11- القروض التي يعقدها المجلس[1].

وقد أناط المشرع بالمجلس الشعبي المحلي للمدينة إنشاء حساب للخدمات والتنمية للمدينة، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة[2].

رابعاً: الموارد المالية للحي:

لم يرد في قانون الإدارة المحلية ما يفيد وجود موارد مالية مستقلة للأحياء، ومن ثم تكون مواردها المالية مستقطعة من الموارد المالية للمدن وذلك في حالة ما إذا تكونت المدينة من عدة أحياء[3]، فإن كل حي من هذه الأحياء يتولى في نطاقه تحصيل الموارد المالية المنصوص عليها في المادة (51) من القانون (موارد المدينة) لحساب المدينة، ذلك فيما عدا الموارد التي يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة.

كما يقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الاعتمادات التي تغطي مصروفات كل حي[4]، فضلاً عن ذلك أناط المشرع بالمجلس الشعبي المحلي للحي اقتراح الاعتمادات التي تخصص للاستثمارات على مستوى الحي[5].

---

(1) المادة (51) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م،

(2) المادة (54) من القانون ذاته.

(3) د. محمد عبد العال السناري: مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة - بدون دار نشر، طبعة 2004- 2005م، ص 586، 587 .

وأيضاً د. سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص 154.

(4) المادة (62) من القانون ذاته.

(5) الفقرة (5) من المادة (65) من القانون ذاته.

خامساً: الموارد المالية للقرية:

تشمل الموارد المالية للقرية الآتي:

1- 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في نطاق القرية، و 75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.

2- حصيلة ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية.

3- موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.

4- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.

5- الإعانات الحكومية.

6- التبرعات والهبات والوصايا شريطة موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

7- القروض التي يعقدها المجلس[(1)].

كما ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية للقرية تخصص موارده لتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية للقرية، واستكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المقررة لها في موازنة القرية لإتمامها، ورفع مستوى أداء الخدمات المحلية، وفقاً للأحكام المقررة لحساب المحافظة المشار إليها سلفا[(2)].

وبعد أن استعرضنا الموارد المالية بالنسبة لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية فإنه يجب توفير المزيد من الاستقلال المالي للوحدات المحلية إلى جوار استقلالها الإداري وذلك من خلال العمل على تدعيم التمويل الذاتي للوحدات المحلية مع زيادة فئات الرسوم المحلية.

كما يتطلب زيادة نصيب هذه الوحدات من الضرائب التي تحصلها الدولة، فضلاً عن ضرورة حصول هذه الوحدات على كافة

---

(1) المادة (69) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادتان (70، 71) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

المــوارد ذات الطــابع المحلــي، ومســاعدة الوحــدات المحليــة فــي القيــام بالمشروعات الاقتصادية لزيادة مواردها.

المطلب الرابع

الرقابة على الوحدات المحلية

تضمن قانون الإدارة المحلية المصري مظاهر وصــور مختلفــة للرقابــة علــى الوحدات المحلية، وهو أمر طبيعي، لأن وحدات الإدارة المحليــة تســهم فــي بعــض الشئون الإدارية في حدود نطاق مبادئ اللامركزية الإداريــة[1] إلــى جانــب اســتقلال المجالس الشعبية المحلية في ممارسة اختصاصاتها التي حددها القانون.

وضماناً لالتزام المجالس المحلية فــي مباشــرة اختصاصــاتها بحــدود القــانون والسياســة العامــة للدولــة قــرر القــانون علــى تلــك المجــالس وأعمالهــا جملــة اختصاصات فــي الرقابــة والإشــراف تمارســها العديــد مــن الجهــات والهيئــات المركزية واللامركزيــة[2]. ونســتعرض مــن خــلال هــذا المطلــب الرقابــة علــى المجالس الشعبية المحلية بصــورتيها المركزيــة واللامركزيــة فــي فــرعين، وذلــك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الرقابة المركزية على المجالس الشعبية المحلية

تمارس السلطات المركزية صوراً متعددة من الإشراف والرقابة علــى المجــالس المحلية، وتتولى القيام بها كل من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية علــى النحــو الآتي:

أولاً: رقابة السلطة التنفيذية على المجالس الشعبية المحلية:

تتعدد رقابة السلطة التنفيذية على المجالس الشعبية المحلية كما يلي:

---

(1) د. أنور احمد رسلان: القانون الإداري، مرجع-سابق، ص 241.

(2) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 202.

1- رقابة رئيس الجمهورية:

يتولى رئيس الجمهورية في مجال الرقابة على المجالس الشعبية المحلية ما يلي:

أ- إصدار القرارات المتعلقة بإنشاء المحافظات أو إلغائها، وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها[1].

ب- إصدار القرارات الخاصة بتحديد المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة[2].

ج- إصدار القرارات الخاصة بتقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية[3].

د- إصدار تنظيم خاص لبعض المدن ذات الأهمية الخاصة بهدف تنميتها والنهوض بمرافقها[4].

ه- إصدار قراراً بتعيين المحافظ أو إعفائه من منصبه[5].

2- رقابة رئاسة مجلس الوزراء:

أناط المشرع بمجلس الوزراء العديد من صور الرقابة على المجالس المحلية ومن أهمها:

أ- موافقة مجلس الوزراء على فرض الرسوم ذات الطابع المحلي التي يقررها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها[6].

ب- إصدار القرارات اللازمة لحسم ما قد يثور من خلافات بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمدينة بشأن تقرير أو تعديل رسم محلي معين أو إلغائه أو تقصير أجل سريانه[7].

---

(1) المادة (1/ أ) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (2) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (7) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(4) المادة (4 مكرر) مضافة بالقانون رقم 9 لسنة 1989م، ويعمل بها من 1989/3/17م.

(5) المادة (25/ 1) من القانون ذاته.

(6) المادة (12/ 7) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(7) المادة (53) من القانون رقم 43 لسنة 1979م.

ج- موافقة مجلس الوزراء على تصرف المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو للمركز أو للمدينة في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو التأجير بإيجار اسمي أو بأقل من إيجار المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية فيما يزيد على خمسين ألف جنيه في السنة الواحدة[1].

د- يضع مجلس الوزراء القواعد العامة للتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي[2].

هـ- يصدر قرار من مجلس الوزراء بتنظيم قواعد وإدارة الحسابات الخاصة بتمويل مشروعات استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة وحسابات تمويل مشروعات الإسكان وقواعد الصرف منها[3].

و- في حالة عدم اكتمال العدد القانوني لانعقاد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة يخطر رئيس المجلس الشعبي المحلي أو المحافظ الوزير المختص بالإدارة المحلية بتقرير عن ذلك لعرض الأمر على مجلس الوزراء لإجراء شئونه فيها[4].

ز- في حالة رفض أحد المجالس الشعبية المحلية لطلب المحافظ حول تقرير أو تعديل رسم محلي معين أو طلب إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه، لمجلس الوزراء البت في الخلاف بين المحافظ والمجلس المحلي حول تقرير رسم أو تعديله أو إلغائه أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه

---

(1) المواد (14، 42، 50) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (28) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (36) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(4) المادة (100) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً[1].

ح- يتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها وأعمالها بهدف مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة، وتحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات[2].

ط- يصدر بحل أي مجلس من المجالس الشعبية المحلية قراراً من مجلس الوزراء بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء[3].

3- رقابة رئيس مجلس الوزراء:

يمارس رئيس مجلس الوزراء سلطات رقابية واسعة على المجالس المحلية أهمها:

أ-تصدر اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية بقرار من رئيس مجلس الوزراء[4].

ب-يختص رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على تصرف المجالس الشعبية المحلية للمحافظة أو للمركز أو للمدينة في أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمي أو أقل من إيجار المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إذا زادت قيمة التصرف على عشرين ألف جنيه ولم تتجاوز خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة[5].

---

(1) المادة (53) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الأخيرة من المادة مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، واقتصر التعديل على استبدال عبارة "مجلس المحافظين" بعبارة " مجلس الوزراء".

(2) المادة (133) من القانون ذاته.

(3) المادة (1/145) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، كما استبدلت الفقرة الأولى منه بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(4) المادة (5) من قرار رئيس الجمهورية بإصدار القانون رقم 43 لسنة 1979م.

(5) المواد (14، 42، 50) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

ج- يكون المحافظ مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها في القانون، ويعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية على رئيس مجلس الوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال في المحافظات المختلفة، وذلك بعد دراسة التقارير الدورية التي تقدم له من المحافظين [1].

د- يختص رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على قبول المحافظات[2] والمراكز[3] والمدن[4] والقرى للتبرعات والهبات والوصايا التي ترد من هيئات أو شخصيات أجنبية.

ه- يتولى رئيس مجلس الوزراء اختيار رئيس المركز وهو رئيس المدينة عاصمة المركز[5]، كما يتولى إصدار القرارات المتعلقة بتعيين وندب السكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والأحياء، فيما يصدر القرارات المتعلقة بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الإدارة المحلية ونقلهم إلى أجهزة الإدارة المحلية المختلفة بالاتفاق مع المحافظين المختصين[6].

و- يحق لرئيس مجلس الوزراء القيام بالتنسيق بين عدد من المحافظات فيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات المشتركة، وذلك بناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وأخذ رأي المحافظين المختصين[7].

ز- يحق لرئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية، وبعد أخذ رأي المحافظ المختص أن يتخذ أي إجراء أو أن يقوم بأي عمل كان يتعين على أي من المجالس الشعبية المحلية القيام به وفقاً للخطة العامة للدولة أو

---

(1) المادة (29/ مكرر) مضافة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، ثم استبدلت بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(2) المادة (35/ و) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (43/ الفقرة الرابعة) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(4) المادة (51/ البند عاشراً) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، وتجدر الإشارة إلى أن البند عاشراً مستبدل بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(5) المادة (44/ 1) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(6) المادة (139) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(7) المادة (112/ مكرر) مضافة بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

الموازنة المعتمدة أو تفرضه القوانين واللوائح إذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون، وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به[1].

4- رقابة المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

استحدث المشرع المصري المجلس الأعلى للإدارة المحلية بمقتضي المادة (5) من القانون رقم 50 لسنة 1981م وحل محل مجلس المحافظين الذي أنشئ بمقتضى المادة (50) من القانون رقم 43 لسنة 1979م.

ويلاحظ أن المجلس الأعلى للإدارة المحلية لم يحل حلولاً كاملاً محل مجلس المحافظين الملغي، نظراً لأن المشرع لم ينقل إليه إلاَّ بعض الاختصاصات البسيطة للغاية في مجال الإشراف والرقابة[2].

حيث يقوم هذا المجلس بممارسة دوره في الرقابة على المجالس الشعبية المحلية من النواحي الآتية:

أ- النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي[3].

ب- النظر في التوصيات التي تصدر عن اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي[4].

ج- وضع القواعد والضوابط الخاصة بعمل لجنة القيم المشكلة بالمجالس الشعبية المحلية للمحافظات[5].

د- وضع اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية وتسري هذه اللائحة على المجالس الشعبية المحلية التي ليس لها لائحة داخلية، كما تسري أحكامها

---

(1) المادة (133) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م، مع الإشارة إلى أن الفقرة الأخيرة منه مضافة بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(2) د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 450.

(3) المادة (5) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(4) المادة (8/ 2) البند الثاني معدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، وعدلت الفقرة الأولى منها بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(5) المادة (107/ 2) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

أيضاً على المسائل التي لا يرد في شأنها نص خاص في اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية[1].

5- رقابة الوزير المختص بالإدارة المحلية:

أناط المشرع المصري بالوزير المختص بالإدارة المحلية الرقابة على المجالس المحلية في مجالات معينة وتتمثل هذه الرقابة في الآتي:

أ- يقترح الوزير المختص بالإدارة المحلية إصدار تنظيم خاص لبعض المدن ذات الأهمية الخاصة بهدف تنميتها والنهوض بمرافقها، وعرضه على مجلس الوزراء[2].

ب- يتولى الوزير المختص بالإدارة المحلية البت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه، ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائياً[3].

ج- تقديم مقترح بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو المركز أو المدينة أو الحي أو القرية وعرضه على مجلس الوزراء لإصدار قرار الحل وذلك بناءً على أسباب تقتضيها المصلحة العامة يقدرها مجلس الوزراء[4].

د- يقدم الوزير المختص تقريراً سنوياً لرئيس مجلس الشعب عن نشاطات وإنجازات المجالس الشعبية المحلية[5].

---

(1) المادة (114/ 3) من القانون ذاته.

(2) المادة (4/ مكرر) مضافة بالقانون رقم 9 لسنة 1989م.

(3) حيث أنه في حالة إصرار أي من المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية الأخرى على قرارها، يخطر المحافظ المختص رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ليقوم بالبت في القرارات كما أشرنا في المتن، المادة (132) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(4) المادة (145/ 1) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، ثم استبدلت الفقرة الأولى بموجب القانون رقم 145 لسنة 1988م.

(5) المادة (133/ مكرر) مضافة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

هـ- موافقة الوزير المختص على قرارات المجلس الشعبي المحلي للمراكز أو المدن فيما يتعلق بالتصرف في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة والتي لا تتجاوز قيمتها عشرين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة[1].

و- يصدر الوزير المختص قراراً بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة[2].

ز- يلتزم المحافظ بتقديم تقارير دورية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة، أو أية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية.

6- رقابة الوزارات الأخرى على المجالس الشعبية المحلية:

يعتبر إنشاء وزارة مختصة بالإدارة المحلية مكملاً للوزارات الأخرى كلاً في نطاق اختصاص وزارته، وبالتالي فلا يمنع الوزارات الأخرى من الإشراف على المجالس الشعبية المحلية.

كما أن دور هذه الوزارات أصبح مقصوراً على مجرد إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما تراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى حسن سير الخدمات في المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة، والمساهمة مع هذه الوحدات في الأعمال والمشروعات الداخلة في اختصاصها بعد الاتفاق معها، وكذا وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها، وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها[3].

وتجدر الإشارة إلى أن العلاقة بين الوزارات والمجالس الشعبية المحلية ليست علاقة تبعية من الثانية للأولى، أو علاقة رئاسية للوزارات، حيث لايمكن اعتبار الوزارات جهات رئاسية بالنسبة للمجالس المحلية وإنما ينحصر دورها أصلاً في التوجيه

---

(1) المادة (42/ الفقرة الأخيرة)، المادة (50 الفقرة الأخيرة) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (35 الفقرة الأخيرة) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (134) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

الفني وفي تبصير المجالس المحلية بالخطة المثلى التي تؤدي إلى حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، فلا يمكنها إصدار تعليمات ملزمة لأن ذلك لايتفق مع الاستقلال اللامركزي للمجالس المحلية، لذلك ينبغي أن يُفهم أن ما يملك الوزراء إبلاغه إلى الوحدات المحلية هو مجرد النصح والمشورة وليس الأوامر أو التعليمات الملزمة[1]. إذا كان الأمر كذلك فهل يعتبر النصح والمشورة جانب رقابي؟

وفضلاً عن ذلك تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات – طبقاً لقانون الموازنة العامة وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات– مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها، ويكون ممثلو وزارة المالية في هذه الوحدات مسئولين عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها، كما يخطر الجهاز المركزي للمحاسبات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمحافظ المختص بالتقارير التي يعدها عن حسابات المحافظة والوحدات المحلية الأخرى الخاضعة لإشرافها[2].

ثانياً: رقابة السلطة التشريعية على المجالس الشعبية المحلية:

تخضع المجالس المحلية لرقابة السلطة التشريعية نظراً لأن الوحدات المحلية التي تمثلها المجالس المحلية تنشأ بقوانين صادرة من هذه السلطة، فضلاً عن أن القانون هو الذي يحدد شكل هذه المجالس ووظيفتها وعلاقاتها بباقي السلطات الأخرى[3].

وتأخذ الرقابة التشريعية التي يمارسها مجلسي الشعب والشورى على المجالس الشعبية المحلية الأشكال الآتية:

1- طبقاً لأحكام الدستور يحق لمجلس الشعب تحديد تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها على مستوياتها المختلفة، وتحديد مواردها المالية، وضمانات أعضائها وعلاقاتها بالحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ التنمية والرقابة على أوجه النشاطات المختلفة[4].

---

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 218 – 219.

(2) المادة (136) من القانون ذاته.

(3) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 204.

(4) المادة (163) من الدستور.

2- يحق لأعضاء مجلسي الشعب والشورى في المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية في كافة مستوياتها، والمشاركة في مناقشاتها، وتقديم الاقتراحات، وتوجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات[1].

3- يختص مجلس الشعب بالموافقة على أي قرض أو الارتباط بأي مشروع تبرمه وحدات الإدارة المحلية غير وارد في الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقبلة[2].

4- يجب على الوزير المختص بالإدارة المحلية تقديم تقرير سنوي إلى رئيس مجلس الشعب عن نشاطات وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة وبيان بالأسئلة وطلبات الإحاطة، والاقتراحات المهمة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها[3].

5- نص المشرع في قانون الإدارة المحلية على ضرورة إخطار مجلس الشعب بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء بحل أي مجلس شعبي محلي وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدوره[4].

ثالثاً: رقابة السلطة القضائية على المجالس الشعبية المحلية:

يجب على المجالس الشعبية المحلية احترام مبدأ الشرعية وأن تباشر اختصاصاتها في الحدود المقررة في القانون كما هو الحال بالنسبة للوحدات والسلطات الأخرى، وإذا باشرت اختصاصاتها خلافاً لذلك يعتبر تصرفها غير مشروع ومحلاً للطعن فيه بالإلغاء.

---

(1) المادة (24) مستبدلة بالقانون 145 لسنة 1988، المادة (102/ الفقرة الأخيرة) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (129) من القانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(3) المادة (133/ مكرر) مضافة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(4) المادة (145/ 2) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

فالقضاء يراقب احترام المجالس الشعبية المحلية لمبدأ الشرعية ومدى خضوعها للقانون واحترامها لأحكامه، وفي حالة تجاوز هذه المجالس لسلطاتها واختصاصاتها القانونية يحق للمحكمة المختصة إلغاء القرارات المعيبة والحكم بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالإفراد من جرائها.

ويمارس القضاء الإداري الرقابة القضائية على المجالس الشعبية المحلية، وهي رقابة مشروعية أعمال هذه المجالس ومدى اتفاقها مع أحكام القانون دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث ملاءمة العمل الإداري الصادر من هذه المجالس، فإذا تبين للقاضي الإداري أن القرار المطعون فيه غير مشروع اقتصرت سلطته على الحكم بإلغائه والتعويض عنه دون أن يكون له الحق في الحلول محل المجلس بإصدار قراراً جديداً بدلاً عن القرار غير المشروع أو تعديله، وذلك على خلاف الرقابة التشريعية والرقابة الإدارية، حيث يكون للجهة المتظلم إليها الحق في رقابة ملائمة العمل الإداري إلى جانب الحق في رقابة مشروعيته، كما أن لها الحق في إصدار قرار جديد يحل محل القرار غير المشروع أو تعديله.

كما أنَّ القضاء الإداري يختص بالفصل في الطعون المقدمة من الهيئات والوحدات المحلية بشأن القرارات الصادرة من السلطة المركزية بإلغاء قرارات هذه الهيئات والوحدات أو حلها، ويختص بالفصل في الطعون المقدمة بشأن صحة العضوية في المجالس المحلية.

ونشير إلى أنَّ الرقابة القضائية على المجالس المحلية تختلف عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى حيث لايجوز للقاضي أن يزاول رقابته على أعمال هذه المجالس إلاّ إذا قدم إليه طلب بذلك من ذوي الشأن في صورة دعوى قضائية، في حين أن الرقابات الأخرى تتولاها الإدارة أو البرلمان تلقائياً، أو بناءً على تظلم من ذوي الشأن[1].

---

(1) د. محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها. وأيضاً د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 203 وما بعدها.

الفرع الثاني

الرقابة اللامركزية على المجالس الشعبية المحلية

الأصل أن تكون الرقابة على المجالس المحلية من قبل السلطات المركزية سواءً السلطات القضائية أو التشريعية أو التنفيذية، إلاّ أن ذلك لا يمنع أن تمارس الرقابة على هذه المجالس بواسطة الهيئات اللامركزية[1].

وقد أخذ المشرع المصري بالأسلوب اللامركزي في الرقابة على المجالس المحلية منذ صدور القانون الأول للإدارة المحلية سنة 1960م حتى الآن، ومنح المحافظ سلطات واسعة يمارسها على المجالس الشعبية المحلية الموجودة في نطاق المحافظة، كما منح المجالس الشعبية المحلية للمحافظة سلطة الرقابة والإشراف على باقي المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة.

كما جعل لكل مجلس شعبي محلي سلطة الرقابة والإشراف على المجالس الشعبية المحلية الأدنى مستوى من هذا المجلس.

وسوف نكتفي بالإشارة في هذا الصدد إلى أهم وسائل الرقابة اللامركزية والمتمثلة بالآتي:

أولاً: رقابة المحافظ على المجالس الشعبية المحلية:

كان المحافظون وفقاً للقانون الأول للإدارة المحلية رقم (124) لسنة 1960م، يتمتعون بطابعين مركزي ولا مركزي، ولم يتغير الوضع بمقتضى القانون رقم (57) لسنة 1971م، فيما حدث تطور كبير في مركز المحافظ بمقتضى القانون رقم (52) لسنة 1975م، الذي أوجب تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر، حيث فقد المحافظ وضعه داخل مجلس المحافظة، فلم يصبح رئيساً ولا عضواً في المجلس الذي آلت رئاسته لأحد أعضائه، وأصبح المحافظ ورؤساء الإدارات في نطاق المحافظة خارج المجلس[2].

---

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 220.

(2) يمثل المحافظ في حالة الطابع المركزي الإدارة المركزية في محافظته، ويشرف على جميع المرافق المحلية في المحافظة سواءً كانت تابعة للوزارات في العاصمة أو نقلت إدارتها إلى المجالس المحلية،=

وقد أحتفظ القانون رقم (43) لسنة 1979م بذات الوضع السابق القائم على الفصل بين المجالس المحلية المشكلة بالانتخاب المباشر لتتولى سلطة التقرير والرقابة، وبين المجالس التنفيذية المشكلة بالتعيين لتتولى سلطة التنفيذ والإدارة للمرافق المحلية، وبالرجوع إلى أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، يمكننا حصر اختصاصات المحافظ في الرقابة على المجالس الشعبية المحلية الواقعة في نطاق المحافظة فيما يلي:

1- الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة:

وتتمثل رقابة المحافظ في هذا المجال في الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إذا كانت هذه القرارات تنطوي على مخالفة للخطة العامة للدولة، أو الموازنة المعتمدة، أو أي مخالفة للقوانين أو اللوائح، أو الخروج عن اختصاصات المجلس المحددة في قانون الإدارة المحلية، وعلى المحافظ في هذه الحالة أن يعيد القرار إلى المجلس الشعبي المحلي مشفوعاً بالملاحظات والأسباب التي بني عليها الاعتراض، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار[1].

وفي حالة إصرار أحد المجالس الشعبية المحلية الأخرى على قراره، يعرض الأمر على المحافظ والذي بدوره يعرضه على الوزير المختص بالإدارة المحلية، ويقوم هذا الأخير بالبت في القرار المعترض عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضه عليه ويكون قرار الوزير في هذا الشأن نهائيا[2]، وهكذا يتضح أنه في حالة الخلاف بين المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمحافظ فإن المشرع قد جعل من مجلس الوزراء حكماً في هذا الأمر والقرار الذي يصدره يكون نهائياً.

أما بالنسبة للخلاف بين المجالس الشعبية الأقل مستوى من المحافظة مع رئيس الوحدة المحلية، فإن الخلاف يحسم عن طريق الوزير المختص بالإدارة المحلية، وبقرار نهائي يصدر عنه.

= ويكون المحافظ بمقتضى الصفة اللامركزية بحكم مركزه رئيساً للمجلس المحلي للمحافظة، وتتبعه في هذه الصفة جميع المرافق المحلية والعاملون بها. للمزيد يراجع: د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، 230-231.

(1) المادة (132) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (132/ 3، 4، 5) مستبدلة بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

ومما سبق يتضح مدى أهمية الدور الذي يضطلع به المحافظ في مجال اعتراضه على قرارات المجالس الشعبية المحلية، التي يجب أن تمر خلاله قبل تنفيذها (وبالمثل رؤساء الوحدات المحلية الأخرى) الأمر الذي يجعل من قرارات هذه المجالس عديمة الجدوى، خاصة إذا لاحظنا أن البت في الخلاف الناشئ بين المجالس الشعبية المحلية والمحافظ يتم عن طريق السلطة التنفيذية ذاتها.

ومع ذلك يرى أستاذنا الدكتور سليمان الطماوي أن لهذه المجالس الحق في الطعن في القرار الصادر من مجلس الوزراء أو الوزير المختص أمام مجلس الدولة رغم عدم النص صراحة عليه في القانون(1). باعتبار أن سكوت المشرع لا يعني المنع من استخدامه.

2- تمثيل المحافظة والإشراف على عملية اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظة:

يعتبر المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية، كما يرأس جميع العاملين في نطاق المحافظة، ويمارس جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بالنسبة للمرافق العامة، والتي تدخل في اختصاص الوحدات المحلية(2)، ويتولى التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية في نطاق المحافظة والمرافق الخاضعة لإشرافها(3). كما أن المحافظ يمثل المحافظة أمام القضاء وفي مواجهة الغير، فيما يمثل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية رئيسها أمام القضاء وفي مواجهة الغير(4)، ولاشك أن هذا الأمر يعد ازدواجاً في التمثيل مما ينجم عنه الكثير من المشاكل العملية في التطبيق والممارسة(5).

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، 1991م مرجع سابق، ص 285.

(2) المادة (27) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (135) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(4) المادة (4) من القانون ذاته.

(5) د. صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، نحو إدارة محلية أفضل، دار النهضة العربية القاهرة، 1992م، ص 277.

وفضلاً عن ذلك يقوم المحافظ بدور بارز في انتخابات المجالس الشعبية المحلية في المحافظة في مرحلة الترشيح لعضوية هذه المجالس أو في عملية الانتخاب ذاتها وإعلان نتائجها ودعوة المجالس المحلية المنتخبة إلى الاجتماع[1]، وله أيضاً أو من ينيبه عند الضرورة حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة[2]، وفي حالة حل أحد المجالس الشعبية المحلية في القرار الصادر من مجلس الوزراء يشكل مجلس مؤقت بناء على اقتراح المحافظ المختص[3].

3- الرقابة في المجال المالي:

أناط المشرع بالمحافظ الموافقة على ما يفرضه المجلس المحلي للمدينة من رسوم[4]، كما يتولى مراقبة ميزانيات الوحدات المحلية والحساب الختامي لها[5].

ولا يجوز للوحدات المحلية أن تتعاقد بالذات أو بالوساطة مع أحد أعضاء مجالسها إلاّ عند الضرورة في حالة وجود مصلحة محققة لها وبشرط موافقة المحافظ وأغلبية أعضاء المجلس الشعبي المحلي[6]، وموافقة المحافظ لقبول المجلس الشعبي المحلي للتبرعات مقيدة بشرط عدم خروج تنفيذها عن سلطة المجلس، أو تغيير تخصيصها[7].

ثانياً: رقابة المجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى مستوى:

يمارس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بعض صور الرقابة على المجالس الشعبية المحلية الأخرى الأدنى مستوى، وتتمثل أهمها فيما يلي:

---

(1) المواد من (76- 86) من القانون ذاته، وتجدر الإشارة إلى أن المادة (76) مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م، والمادة (79) الفقرة الأولى والثانية والثالثة مستبدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م، كما أن المادتان (85، 86) مستبدلتان بالقانون رقم 84 لسنة 1996م.

(2) المادة (36) من اللائحة التنفيذية، استبدلت بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 314 لسنة 1982م.

(3) المادة (146) من القانون ذاته.

(4) المادة (53) من القانون ذاته.

(5) المواد (119، 120، 124) من قانون الإدارة المحلية مع الإشارة إلى أن المادتان (119، 124) من القانون ذاته، فيما استبدلت المادة (120) بالقانون رقم 145 لسنة 1988م.

(6) المادة (92) من القانون ذاته.

(7) المادة (128) مستبدلة بالقانون 50 لسنة 1981م.

1- الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة، والإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها[1].

2- الموافقة على اقتراحات المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها، والإشراف والرقابة على أعمال ونشاط المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة، والتصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وفي الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية[2].

3- مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة التي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها[3].

إن سلطة الحلول - المقررة للمجالس الشعبية المحلية للمحافظة- محل المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة بالنسبة للمشروعات التي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها لها ما يبررها، حيث توقع المشرع أنّ بعض المجالس المحلية قد تعجز لأسباب مادية أو فنية عن تنفيذ بعض المشروعات اللازمة لخدمة البيئة المحلية، لذلك فمن الضرورة بمكان أن يتولى المجلس المحلي للمحافظة إنشاء وتنفيذ هذه المشروعات تحقيقاً لما تقتضيه المصلحة العامة[4].

والواقع أن سلطة الحلول المقررة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة تعد من السلطات الخطيرة، ولذلك نرى - مع جانب من الفقهاء[5]- أن سلطة الحلول يجب ألاّ تستعمل إلاّ في الحالات التي يثبت فيها عجز المجالس الشعبية المحلية

---

(1) المادة (12) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(2) المادة (13) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (12/ 12) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(4) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 222.

(5) د. محمود أبو السعود حبيب: التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، دراسة مقارنة، دار الثقافة الجامعية، 1987م، ص 264.

الأخرى عن تنفيذ المشروعات التي يتحتم عليها القيام بها، وأن يكون قد تم التنبيه على هذه المجالس للقيام بهذه المشروعات.

4- اعتماد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة[1]، والموافقة على تصرف المجلس الشعبي المحلي للمدينة في مال من أمواله الثابتة أو المنقولة أو التأجير بإيجار اسمي أو أقل من أجر المثل لغير الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة وذلك فيما يجاوز عشرة آلاف جنيه ولا يتعدى خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة[2].

فضلاً عن ذلك يتولى المجلس الشعبي المحلي للمركز - في نطاق السياسة العامة للمحافظة- الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز، والتصديق على قراراتها في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية، كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق المركز[3]، والإشراف والرقابة على مجالس الأحياء والتنسيق بينها في نطاق المدينة[4].

كما أن للمجلس المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة، وللمجلس الشعبي المحلي للمركز بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة في دائرته، وللمجلس الشعبي المحلي للمدينة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للأحياء التصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة من تلك المجالس في المجالات الآتية:

- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية في المشروعات المحلية.
- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة والتصرف فيها.

---

(1) المادة (114) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م.

(2) المادة (50) مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1981م.

(3) المادة (41) من القانون ذاته.

(4) المادة (49) من القانون ذاته.

- قواعد تنظيم تعامل أجهزة الوحدة المختصة مع الجماهير.
- قواعد تنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها.
- اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً.
- اقتراح مشروع الخطة والموازنة.

ويجب على المجلس الشعبي المحلي المختص إبلاغ قراراته في المجالات المشار إليها إلى المجلس الأعلى المختص خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها، ويتم التصديق أو الاعتراض على القرارات المشار إليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإخطار، وإذا أنقضت المدة دون اعتراض أعتبر القرار نافذاً، ويجب أن يكون القرار الصادر من المجلس الشعبي المحلي المختص بالاعتراض على كل أو بعض القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلية الأخرى مسبباً، وأن يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلي الذي أصدر القرار المعترض عليه، وفي هذه الحالة يوقف القرار[1].

---

(1) المادة (47) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 43 لسنة 1979م.

المبحث الثاني

السلطة المحلية في الأردن

تمهيد وتقسيم:

من المؤكد أن النظام اللامركزي في أي دولة في تطور دائم ومستمر تبعاً للحاجة، وقد يكون هذا التطور في بعض الأحيان بسيطاً إلاّ أنه يتبدل جذرياً في ظروف أخرى، وذلك إذا اقتضت الحاجة الضرورية والهامة لها. وهذا الأمر يتم بصورة خاصة في الدول النامية، والتي تسعى للتخلص من تقاليدها الإدارية القديمة التي تتجه نحو المركزية الضيقة إذا ما أرادت الاستفادة من مواردها المادية والبشرية، لتحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية عن طريق مساهمة المواطنين مباشرة في تحقيق الأهداف[1].

والسلطة المحلية في الأردن خضعت لتطور مرحلي ممتد من العهد العثماني – كان أسلوب الإدارة في العهد العثماني يقوم على سيطرة الدولة على جميع المرافق في البلاد– حتى مرحلة عهد (إمارة شرق الأردن)، حيث قسمت الإمارة إلى ألوية وأقضية ونواحي كوحدات إدارية لإقليم الدولة، وصدر قانون البلديات لعام 1925م والذي يعتبر أول قانون يتعلق بالإدارة المحلية في الإمارة، وقد تضمن أحكاماً خاصة بتكوين البلديات واختصاصاتها، وظل هذا القانون سارياً حتى ألغي بقانون البلديات رقم 9 لعام 1938م الذي تضمن أحكاماً مشابهة لأحكام القانون السابق باستثناء الحكم الخاص بأسلوب اختيار أعضاء المجالس البلدية، حيث أخذ بنظام الأسلوب المختلط بين الانتخاب والتعيين خلافاً للأسلوب السابق الذي أخذ بالانتخاب[2].

وبعد إعلان الأردن دولة مستقلة استقلالاً تاماً، صدر دستور جديد في فبراير عام 1947م نص على ضرورة صدور قانون خاص ينضم الشئون البلدية في مدن المملكة وتلى ذلك دستور عام 1952م الذي نص في المادة (121) على أن: " الشئون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة".

---

(1) د. محمد فتح الله الخطيب، صبحي محرم: اتجاهات معاصرة مرجع سابق، ص 49.

(2) د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، المكتبة الوطنية، الكتاب الأول، ط/ الأولى 1993م، ص 223.

والملاحظ أن الألفاظ والعبارات التي استخدمها المشرع الدستوري تفتقر إلى الدقة من حيث الصياغة اللغوية، كما خلا النص من التأكيد على كونها مجالس منتخبة.

واستناداً لهذا النص الدستوري صدر قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م، ثم قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م، وما زال هذان القانونان يطبقان حتى يومنا هذا مع صدور تعديلات هامة عليهما[1].

وبناءً عليه فإننا نتناول أسلوب تشكيل المجالس المحلية، واختصاصاتها، ومواردها المالية والرقابة عليها، وذلك في أربعة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول

تشكيل المجالس المحلية

يتضح من نصوص الدستور الأردني الصادر عام 1952م أنه لا يوجد نص دستوري يبين كيفية إنشاء أو تشكيل المجالس المحلية، فكل ما ذكر في المادة (121) منه: على أن " الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة" الأمر الذي يدعو إلى القول أن الأساس التشريعي لقيام هذه المجالس وارد في صلب الدستور.

ومن خلال الإطلاع على قانون البلديات، وقانون إدارة القرى، يتضح أن المشرع الأردني اعتمد في تشكيل المجالس المحلية أسلوب الانتخاب كأساس لعضوية هذه المجالس، إلا أنه منح السلطة المركزية الحق بتعيين عدد محدد من الأعضاء لدوافع تتعلق بتوفير الكفاءات والخبرات أو تمثيل الأقليات وبعض شرائح المجتمع غير الممثلة. وفيما يتعلق بكيفية انتخاب الأعضاء، فقد نص المشرع على أحكام خاصة بتكوين المجالس البلدية والمجالس القروية، وقد ميز بين حالات إحداث مجلس بلدي لأول مرة، أو مجلس بلدي للبلدية القائمة، فضلاً عن ذلك جعل لبلدية عمان العاصمة تشكيلاً خاصاً بها.

---

(1) د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 223.

د. خالد علي سماره: تشكيل المجالس المحلية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 357.

د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 41.

ومما تقدم يمكن القول بأنه لا يوجد في المملكة الأردنية الهاشمية سوى مستويين من الوحدات المحلية هما: الوحدات البلدية، والوحدات القروية، لذلك فإننا سنتناول تشكيل المجالس البلدية ثم المجالس القروية تباعاً وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

تشكيل المجالس البلدية

عرَّف قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م البلدية في المادة (3/الفقرة الأولى) بأنها " مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها وفق أحكام هذا القانون"، فالمشرع الأردني عرَّف البلدية بأنها " مؤسسة أهلية " وهو أمر يؤخذ عليه لأنه لم يكن دقيقاً في تعريفه للبلدية، حيث أن البلدية تعتبر هيئة لامركزية وشخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام، وذلك لقيامها بممارسة اختصاصاتها وتقديم خدماتها العامة ضمن إقليم معين من أقاليم الدولة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني عدل قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م بالقانون رقم (12) لسنة 1994م، والذي قام بتصنيف المجالس البلدية إلى أربع فئات، ثم استبدله بتصنيف آخر عند إصداره للقانون المؤقت رقم (21) لسنة 2003م، حيث نصت المادة (3) منه على أن " تعدل المادة الرابعة من القانون الأصلي رقم (29) لسنة 1955م، ولتنفيذ أحكام هذا القانون تصنف البلديات إلى أربع فئات وذلك على النحو الآتي[2]:

الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها عن مائة ألف نسمة.

---

(1) هناك الكثير من فقهاء القانون ممن علق على هذا التعريف ومنهم:
- د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، ط- 1982م، مرجع سابق، ص 25-26.
- د. طعيمة الجرف: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 130-131.
- د. ثروت بدوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م، ص 281.

(2) الجريدة الرسمية، العدد (4589)، تاريخ 16-3- 2003م.

الفئة الثانية: بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مائة ألف نسمة.

الفئة الثالثة: بلديات مراكز الأقضية والنواحي والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة ولا يتجاوز خمسة عشر ألف نسمة.

الفئة الرابعة: البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية والثالثة.

ويتضح من خلال هذا التصنيف أن المشرع يهدف إلى بيان مركز البلدية وحجمها وموقعها بالنسبة للتقسيمات الإدارية للدولة، وما إذا كانت تقع في مركز إحدى المحافظات أو إحدى الألوية أو في نطاقها، وكذلك فيما يتعلق بعدد سكانها من أجل تحديد الحقوق التي تعود للبلدية والالتزامات المترتبة عليها(1).

وبناءً عليه سوف نتناول تشكيل المجالس البلدية وإجراءات اختيار أعضائها، والشروط الواجب توافرها في الناخب والمرشح، ومدة العضوية وفقدها، ونظام سير العمل في المجالس البلدية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل المجلس البلدي:

يختلف عدد أعضاء المجلس البلدي بين بلدية وأخرى بحسب عدد السكان في كل منها، ووفقاً لأحكام قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م وتعديلاته، يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير يتم انتخاب نصف هذا العدد انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام هذا القانون، ويعين ما لا يزيد عن النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير باستثناء أمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة(2).

---

(1) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 52.

وأيضا د. محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقاتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 1998م، ص 38.

(2) المادة (3/ 2 /أ) معدلة بالقانون رقم 70 لسنة 2002م.

ومن استقراء نصوص قـانون البلـديات رقـم 29 لسـنة 1955م وتعديلاتـه، يمكن تصنيف البلديات من حيث طريقة تكوين مجالسها إلـى ثلاثـة أنـواع: المجلـس البلدي للبلدية التي يتم إحداثها لأول مرة، المجلـس البلـدي للبلديـة القائمـة، مجلـس أمانة عمان الكبرى[1].

1- المجلس البلدي الذي يتم استحداثه لأول مرة:

لإحداث مجلس بلدي في بلدة أردنية –للمرة الأولى- يتطلب المشرع توافر شروط معينة تتلخص في أن يكون في البلدة المطلوب إحداث بلدية فيها مجلس قروي قائم منـذ مدة لا تقل عن خمس سنوات، ألاّ يقل عدد سكانها عن ألفين وخمسمائة نسمة، إضافة إلى ضرورة تعبير المواطنين عن رغبتهم في إحداث بلدية في هذه المدينة أو البلدة كأن يقدم فريق منهم عريضة إلى الحاكم الإداري (المحافظ) تتضمن هذه الرغبة، ويتولى الحـاكم الإداري رفع هذه العريضة إلى الوزير[2]، فإذا تبين له توافر هذه الشروط أصدر قـراراً بالموافقة على إحداث بلدية في هذه الوحدة الإدارية.

ويتم إدارة البلدية التي تستحدث لأول مرة عن طريق لجنة تضم عدداً من الأعضاء لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على 12 عضواً، وتقوم مقام المجلس البلدي وتمارس صلاحياته، ويعين الوزير أعضاء هذه اللجنة من سكان البلدة، كما يعين لها رئيساً من بين أعضائها، على أن لا تزيد مدة هذه اللجنة عن سنتين يجري بعدها اختيار مجلس بلـدي عن طريق الانتخاب من قبل سكان البلدة[3].

---

(1) د. على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 173.

د. عبد الرزاق الشيخلي:الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار السيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعـة الأولى، 1421هـ - 2001م ، ص 111.

د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 227.

(2) المادة (5/ 1) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م، الفقرة (1) معدلة بالقانون رقم 12 لسـنة 1994م، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط المرور بمرحلة المجلس القروي إذا كانت البلديـة المحدثـة جزءاً من بلدية قائمة سابقاً وانفصلت عنها.

(3) المادة (5/ 2، 3) من قانون البلديات المعدل رقم (29) لسنة 1955م.

والملاحظ أن مهمة اللجنة تنحصر في تحضير البلدة للعملية الانتخابية، فهي إذاً ذات مهمة انتقالية، لذلك يظهر حرص المشرع الأردني على أن لا تتجاوز مدة اللجنة سنتين فقط[1].

إلا أن اختيار اللجنة عن طريق التعيين من السلطة المركزية لا يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يقوم على قاعدة الانتخاب للسلطة التقريرية في البلدية وهي المجلس البلدي المنتخب، فهذا المبدأ لا يتبلور في الواقع العملي إلا من خلال انبثاق مجالس بلدية من أهالي البلدة عن طريق الانتخاب لتقوم هذه المجالس بتمثيلهم وتلبية حاجاتهم ورعاية شئونهم. ومع ذلك نرى بأن هذه المدة كبيرة جداً وكان الأحرى بالمشرع أن يشكل لجنة خلال مدة قصيرة لا تتجاوز ستة شهور فقط.

وفضلاً عن ذلك فإن مثل هذه اللجنة قد لا تلقى استجابة أو تعاوناً من سكان البلدة من جهة، كما أنه قد يلجأ أعضاء هذه اللجنة إلى استرضاء سكان البلدة على حساب المهام المنوطة بهم ضماناً لانتخاب أعضائها عند إجراء الانتخابات لاختيار أعضاء المجلس البلدي الجديد والبديل لهذه اللجنة بعد انتهاء مدتها[2].

2- المجلس البلدي في البلدية القائمة:

يتولى إدارة شئون البلدة مجلس بلدي ينتخب أعضاؤه انتخاباً مباشراً، أو يعينون وفقاً لأحكام قانون البلديات.

حيث أن المادة (27) من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م نصت على أنه " للوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يعين عضوين إضافيين إلى كل مجلس بلدي، ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها".

وتبرر سلطة التعيين هذه بالاعتبارات الإدارية: كالرغبة في إشراك بعض العناصر ذات الكفاءة العالية في الشئون الإدارية بقصد مساعدة العناصر المنتخبة على إدارة

---

(1) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 173.

(2) د. نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 228.

الشئون البلدية، أو بالاعتبارات السياسية والاجتماعية: كالرغبة في تحقيق التمثيل السياسي الكلي والعشائري لجميع الاتجاهات والعشائر في البلدة.

ونرى مع جانب من الفقهاء أن مثل هذا التعيين لا يشكل مساساً بقاعدة الانتخاب التي يتم بموجبها اختيار أعضاء المجلس البلدي، ذلك لأن مجرد تعيين عضوين إضافيين إلى أعضاء المجلس البلدي المنتخب لا ينفي صحة الاستقلالية للمجلس البلدي، ما دام أنَّ هناك ضمانات تكفل الاستقلالية في اتخاذ القرارات الخاصة بإدارة مصالح البلدية، خاصة وأن المجلس البلدي المنتخب يتكون في حده الأدنى من ستة أعضاء منتخبين يشكلون أغلبية أعضاء المجلس، فضلاً عن أن الأعضاء المعينين يكونون في الغالب من ذوي الكفاءة والخبرة من أبناء المجتمع المحلي الذين يساعدون المجلس المنتخب، بحكم خبرتهم وكفاءتهم الإدارية بشئون البلدية[1].

ويستفاد من النصوص القانونية السابقة أن الأصل أن يتم اختيار أعضاء المجلس البلدي عن طريق الانتخاب المباشر، وأن هناك حالتين تمنح فيهما السلطة المركزية الحق في تعيين أعضاء المجلس البلدي بشكل كلي في إحداهما، عن طريق لجنة تضم عدداً من الأعضاء، على أن لا تزيد مدة هذه اللجنة عن سنتين، وبشكل جزئي في الحالة الثانية عن طريق تعيين عضويين إضافيين إلى كل مجلس بلدي.

3- مجلس أمانة عمان الكبرى:

إن المشرع الأردني أفرد لمجلس أمانة عمان الكبرى أحكاماً خاصة، إذ أنَّ مجلس الوزراء يحدد بقرار صادر عنه عدد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى، على أن ينتخب نصفهم انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام هذا القانون، ويقسم مجلس الوزراء أمانة عمان إلى دوائر انتخابية يحددها ويحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبون من كل دائرة منها، كما يعين النصف الآخر من أعضاء الأمانة بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير[2].

---

(1) د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 230.
أيضاً الدكتور. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 174.
(2) المادة (3/ ج) من قانون البلديات المعدل بالقانون رقم 12 لسنة 1994م.

حيث كان قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م -بموجب نص المادة الثانية منــه- يطلق على بلدية عمان (أمانة العاصمة) تاركاً لوزير الشئون البلدية والقروية تحديد عدد أعضاء مجلسها.

إلاّ أن هذا النص جرى تعديله سنة 1987م، وأطلق على هذا المجلس (أمانة عمان الكبرى) نظراً لتوسيع حدودها حيث أصبحت تضم إضافة إلى العاصمة عمــان أربعــة عشر مجلساً بلدياً وأحد عشر مجلساً قروياً كانت تحيط بالعاصمة[1].

ويلاحظ أن المشرع الأردني أخذ بالأسلوب المختلط الذي يجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين بالنسبة لتكوين مجلس أمانة عمان الكبرى، وهو وضع خاص تحكمه كما ذكرنا سلفاً اعتبارات اجتماعية وسكانية وعمرانية معينة.

وربما تكمن مبررات ذلك في ضخامة عدد سكان العاصمة، والتوسع الكبيــر فــي حدودها، مما يوجب توفير الكفاءات والخبرات التي تمكن المجلس من القيــام بالأعبــاء الجسام الملقاة على عاتقه.

وإذا كان جانب من الفقهاء يرى بأنه لا يؤخذ على المشرع الأردني هذا الأسلوب، إذ إن مجرد اختيار بعض أعضاء المجلس من قبل السلطة المركزيــة لا يلغــي وحــدة عنصر الاستقلالية الذي تقوم عليه اللامركزية الإدارية، فالقضاء مثلاً له استقلاليته التامة المعترف بها قانوناً، رغم أن القضاة يعينون من السلطة التنفيذية، ويتمتعون باســتقلالية تامة في ممارسة مهامهم ما داموا يحاطون بضمانات أخــرى أبرزهــا عــدم قــابليتهم للعزل[2].

إلا أننا نرى أن يكون عدد أعضاء المجلس المنتخبين أكثر مــن عــدد الأعضــاء المعينين، كأن يكون عدد أعضاء المجلس الذين يتم اختيارهم بالتعيين ثلث الأعضاء، على أن يتم اختيارهم من أصحاب الكفاءة والخبرة من قبل مجلس الوزراء.

---

(1) قانون البلديات المعدل رقم 2 لسنة 1987م، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (3445) تــاريخ 1-1- 1987م.

(2) د. نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 232.

ومثل هذا الأسلوب في تكوين مجلس أمانة عمان الكبرى يحقق – في اعتقادنا – التوازن بين الانتخاب المباشر والتعيين بالشكل الذي لا يمس بمبدأ الانتخاب الذي يقوم عليه تنظيم الإدارة المحلية وتكوين مجالسها، إذ أنَّ الأعضاء المنتخبون يشكلون الأغلبية مما يمكنهم من اتخاذ القرارات وتنفيذها، مسترشدين بآراء الأعضاء المعينين بحكم كفاءتهم وخبرتهم.

كما أن المدن الكبرى في كثير من دول العالم تنفرد بأنظمة محلية خاصة من حيث تشكيل وتنظيم المجالس التي تتولى إدارة شئونها، وذلك لاعتبارات اجتماعية وسكانية، حيث يراعي المشرع أن لهذه المدن أهمية خاصة لكبر حجمها أو عدد سكانها[1].

ثانياً: إجراءات اختيار أعضاء المجلس البلدي ورئاسته:

أعضاء المجلس البلدي:

منح المشرع الأردني السلطات الإدارية المركزية الحق في تحديد عدد أعضاء كل مجلس بلدي، بحيث لا يقل هذا العدد عن ستة ولا يزيد على أحد عشر عضواً، حسب الكثافة السكانية[2]، وبموجب القانون رقم (70) لسنة 2002م المعدل، عدل عن هذا التحديد وترك المجال مفتوحاً بالنسبة لعدد أعضاء المجلس، وقد نص على إلغاء النص السابق والاستعاضة عنه بما يلي " باستثناء أمانة عمان الكبرى، ومنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير "[3].

والأصل أن يتم اختيار أعضاء المجلس البلدي بطريق الانتخاب المباشر من قبل سكان الوحدة الإدارية المحلية، حيث نصت المادة (3/ 2/ ج) من قانون البلديات المعدل على أن " ينتخب نصف عدد أعضاء المجلس البلدي انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام هذا

---

(1) د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 230.
وأيضاً د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 174.
(2) المادة (3/ 2/ أ) من قانون البلديات المعدل.
(3) المادة (2) من قانون البلديات المعدل رقم (70) لسنة 2002م.

القانون..." كما نصت المادة (10/ 1) على أن " يشرع الوزير قبل انتهاء دورة المجلس بنحو ثلاثة أشهر في اتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخاب المجلس الجديد الذي يليه...".

وإذا كانت هذه هي القاعدة التي يجب إتباعها في اختيار المواطنين لممثليهم، إلا أن المشرع الأردني لم يكن دقيقاً في صياغة بعض النصوص المتعلقة بهذا الأصل، فيمكن أن نورد بعض الملاحظات في هذا الصدد:

أولاً: نص قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م، قبل تعديله بالقانون رقم 12 لسنة 1994م في المادة الثالثة منه على أن: " يتولى إدارة شؤون البلدية مجلس بلدي ينتخب أعضاؤه انتخاباً مباشراً، أو يعينون وفقاً لأحكام هذا القانون".

يتضح أن المشرع لم يكن موفقاً في صياغته لعبارات هذا النص، حيث أن لفظ (أو يعينون) قد ينصرف إلى تلك السلطة التي يمتلكها وزير الشؤون البلدية لتعيين لجنة المجلس البلدي المنشأ للمرة الأولى، وإلا أصبحنا أمام تناقض واضح فليس المقصود بذلك أن اختيار أعضاء المجلس البلدي إما أن يكون بطريقة الانتخاب أو التعيين، أي بإحدى هاتين الطريقتين، وهو ما يخالفه الواقع حيث يجرى انتخاب أعضاء هذه المجالس.

حيث نصت المادة (3/ ب) من قانون البلديات المعدل على أن: " يتم انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام هذا القانون"

ثانياً: نصت المادة (27) من قانون البلديات المعدل رقم 12 لسنة 1994م على أن: " للوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يعين عضوين إضافيين إلى كل مجلس بلدي، ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها".

وعليه، إذا كانت القاعدة العامة في اختيار أعضاء المجلس البلدي هي الانتخاب المباشر، فإن المشرع قد منح السلطة التنفيذية صلاحية تعيين عضوين اثنين لكل مجلس، إذا رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، وهو أسلوب منتقد رغم وجاهة الاعتبارات التي يستند إليها أحياناً.

رئاسة المجلس البلدي:

بالنسبة لرئاسة المجلس البلدي، فقد نص قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل، على أن يتم ذلك بالتعيين من بين أعضاء المجالس ذاتها، بموجب قرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الشؤون البلدية، وينشر في الجريدة الرسمية. بينما ينتخب نائب الرئيس من بين أعضاء المجلس البلدي بالحصول على أكثرية أصوات الأعضاء، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، كما هو الحال في كثير من الدول.

إلا أن القانون رقم 12 لسنة 1994م جاء بأسلوب جديد يختلف كلياً عن سابقه بالنسبة لاختيار الرئيس، حيث منح هذا الحق للناخبين، حيث نصت المادة (23/ 2) منه على أن: " يتم انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس، في آن واحد وعلى ورقتين منفصلتين، ويجري انتخابهم في اقتراع واحد...".

وبهذا يكون المشرع الأردني قد أحسن صنعاً، بل كان موفقاً في إضافة مثل هذا النص الذي ينسجم مع المنطق الديمقراطي، ونرى أن هذا التعديل يعتبر من أهم التعديلات التي تضمنها قانون البلديات رقم (12) لسنة 1994م.

ثالثاً: الشروط الواجب توافرها في الناخب والمرشح:

1- شروط الناخب:

وفقاً لنص المادة (12) من قانون البلديات يحق لكل شخص أن يدرج اسمه في جدول الناخبين إذا توافرت فيه الشروط والمؤهلات التالية:

أ- أن يكون أردنياً ذكراً كان أم أنثى، أتم التاسعة عشر من عمره، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد منح المرأة حق الانتخاب بموجب القانون رقم 22 لعام 1982م المعدل لقانون البلديات، فهذا التدخل التشريعي لمنح المرأة الأردنية حق الانتخاب يستحق التنويه لما يشكله من نقلة حضارية لا يستهان بها في ذلك الوقت أي عند صدور القانون. ونرى أن يقوم المشرع بتعديل سن الناخب ليكون

17 عاماً من أجل أن تتاح الفرصة لأكبر عدد ممكن من الناخبين للمشاركة في الانتخابات، حيث يعتبر هذا السن هو سن البلوغ وله القدرة على التمييز في اختيار مرشحيه.

ب- أن يكون مقيماً[1] عادة ضمن منطقة البلدية خلال الإثني عشر شهراً السابقة مباشرة لتاريخ البدء في إعداد جداول الانتخاب أو تنقيحها.

ج- أن يكون قد سدد ضريبة الأبنية والأراضي داخل المناطق البلدية، أو ضريبة المعارف، أو رسوم رخص المهن والحرف والصناعات، أو رسوم جمع النفايات، أو أية رسوم ضريبية بلدية أخرى لا تقل عن دينار واحد سنوياً إذا كان مكلفاً.

د- أن لا يكون فاقداً لقواه العقلية أو محجوراً عليه.

ومما تقدم يتضح أن المشرع الأردني لم يتطرق لشرط القيد في سجل الناخبين، لأنه لو توفرت كل تلك الشروط ولم يكن أسمه مسجلاً في جداول الانتخاب فإنه في هذه الحالة لا يستطيع أن يمارس حقه في الانتخاب.

ومن خلال الشروط السابقة يجب أن تستمر هذه الشروط لحين إجراء الانتخابات، فإذا فقد أي شخص سجّل اسمه في جدول الناخبين أحد هذه الشروط أو المؤهلات قبل إجراء الانتخابات يشطب اسمه من جدول الناخبين، ويحرم بالتالي من ممارسة حق الانتخاب[2].

إلا أن عملية ربط سداد ضريبة الأبنية والأراضي داخل المناطق البلدية أو ضريبة المعارف، أو رسوم رخص المهن والحرف والصناعات أو رسوم جمع النفايات، أو أية

---

(1) نصت الفقرة السادسة من المادة (2) من قانون البلديات على تحديد المقصود بالإقامة: يعتبر الشخص مقيماً عادة في البيت الذي يستعمله لنومه، وإن كان لا يستعمله بلا انقطاع أو كان له بيت سكن في جهة أخرى فيها أيضاً مكان ينام فيه أحياناً ولا يعتبر الشخص منقطعاً عن الإقامة في أي سكن ينام فيه بمجرد تغيبه عنه، إذ يملك حرية العودة إليه في أي وقت شاء، ومادام يتردد عليه كلما شاء، كما يعتبر الشخص مقيماً ضمن منطقة البلدية إذا كان فيها مقر عمله اليومي الدائم ولو كانت منامته خارج حدود تلك المنطقة على أن لا يستعمل حقه الانتخابي في أكثر من منطقة بلدية واحدة.

(2) المادة (12/ 2) من قانون البلديات المعدل رقم 29 لسنة 1955م.

رسوم أخرى ضمن شروط الناخب أمر غير منطقي لأنها محكومة بقانون ويجب أن تخضع لأحكامه، ونرى إعادة النظر في هذا الشرط.

2- شروط المرشح:

حدد القانون الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس البلدي وذلك في المادة (18) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م المعدل، وتتمثل هذه الشروط بالآتي:

1- يحق لكل من أدرج اسمه في جداول الناخبين أن يرشح لعضوية المجلس وينتخب لها إذا توافرت فيه الشروط والمؤهلات الآتية:

أ- أن يكون قد بلغ الخامسة والعشرين من العمر.

ب- أن يجيد القراءة والكتابة.

ج- أن لا يكون موظفاً أو مستخدماً في الحكومية أو البلدية أو محامياً عن البلدية ما لم يقدم استقالته خلال عشرة أيام قبل يوم الترشيح.

د- ألا يكون قد حُكم عليه بجنحة أو جناية مخلة بالشرف.

ه- ألا يكون مفلساً احتيالياً.

و- ألا يكون رئيساً لبلدية أخرى أو عضواً في مجلسها البلدي أو مرشحاً في دائرة انتخابية أخرى.

ز- أن يكون ساكناً ضمن حدود البلدية ومسدداً ما عليه من رسوم وضرائب وعوائد مستحقة للبلدية.

ح- أن يكون قد استكمل تنفيذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة (17) من هذا القانون[1].

---

(1) نصت المادة (17) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م على أن: 1- يجري الترشيح لعضوية المجلس بتسليم ورقة ترشيح على النموذج الذي يعتمده الوزير إلى رئيس الانتخاب خلال المدة المحددة في المادة (16) من هذا القانون موقعة حسب الأصول ومرفقه بإيصال مقبوضات يثبت أن المرشح قد دفع لمحاسب البلدية تأميناً مقداره خمسون ديناراً. 2- يجوز للمرشح أن ينسحب من

وفضلاً عن ذلك، يشترط فيمن يرشح نفسه رئيساً للبلديـــة أن يحمـــل المـــؤهلات التالية:

رئاسة بلدية مركز المحافظة...... أن يكون جامعياً (بكالوريوس).

رئاسة بلدية مركز اللواء......... الثانوية العامة أو ما يعادلها.

رئاسة باقي البلديات .... القراءة والكتابة[1].

تبين لنا من خلال استعراض شروط الترشيح أن بعض الشروط بحاجة إلى إجراء بعض التعديلات عليها وصياغتها بشكل أفضل حيث أشترط أن يكون اسم طالب الترشيح قد أدرج في جدول الناخبين الخاص بالبلدية، وكأن هناك جداول خاصة بالمجالس البلدية وجداول خاصة بالمجالس القروية وأخرى في المجالس البرلمانية، وكـــان الأحـــرى أن يشترط بأن يكون أسم المرشح مدرج في جداول الانتخابات بشكل عام.

كما تطلب المشرع في المرشح أن يجيد القراءة والكتابة، وهذا لا يتناسب مع الدور الهام الذي يضطلع به عضو المجلس البلدي الذي يشارك في سلطة تقرير سياسة البلديـــة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، ومن هنا نرى ضرورة تضمين شرط العضوية توافر مستوى تعليمي متوسط في حده الأدنى.

كما تطلب المشرع أن يكون المرشح من ساكني حدود البلدية، يفهم مـــن هـــذا أن يكون من ساكني الأطراف، والصحيح أن يكون من ساكني البلدية.

كما أن المشرع لم يتطرق لشرط الجنسية بالنسبة للمرشح كما أشترط في الناخب، مع أن هذا الشرط من أهم الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح، حيث أن شرط إدراج اسمه في جداول الناخبين غير كافية لان تثبت جنسيته، وذلك نرى ضرورة إضافة شرط الجنسية في شروط المرشح.

= الترشيح قبل اليوم المعين للاقتراع بتبليغ رئيس الانتخاب إشعاراً خطياً بذلك. 3- تحدد حقوق رئيس البلدية وواجباته بما في ذلك راتبه والعلاوات والمكافآت التي يستحقها وإجازاته والأمور التي يحظـــر عليه القيام بها والإجراءات والعقوبات التأديبية التي تتخذ بحقه بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

(1) المادة (18) من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م، والمعدل بموجب القـــانون رقـــم 22 لعـــام 1982م، والقانون المعدل رقم 2 لعام 1987م، والقانون رقم 12 لسنة 1994م، والقانون رقم 21 لســـنة 2003م.

رابعاً: مدة العضوية وفقدها في المجالس البلدية:

مدة المجلس البلدي أربع سنوات اعتباراً من تاريخ تسلمه مهامه[1]، ويتسلم رئيس المجلس البلدي وأعضاؤه مراكزهم ويباشرون أعمالهم بعد انتهاء دورة المجلس السابق مباشرة[2]. ونرى من أجل أن تضبط المدة القانونية لدورة المجلس البلدي أن تبدأ مدة المجلس من تاريخ انعقاد أول دورة له بعد الانتخابات حتى يتمكن من مباشرة أعماله واستعمال كامل حقه في دورة انعقاده المحددة في القانون.

ويجوز حل المجلس قبل انتهاء مدة دورته وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد على سنتين يجرى خلالها انتخاب مجلس جديد، ويتم ذلك بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير البلديات بشرط أن يكون قرار الحل مسبباً وبالتالي لا يخضع لأي طريق من طرق الطعن، وفي حالة عدم انتخاب المجلس الجديد خلال المدة المبينة يستمر المجلس القديم في ممارسة أعماله إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد[3].

وإذا نقص عدد أعضاء أي مجلس بلدي عن النصاب القانوني فللوزير – بموافقة مجلس الوزراء- أن يعتبر المجلس منحلاً، أو يتم إملاء الشواغر، أو تعيين لجنة تقوم مقام المجلس للمدة الباقية، وإذا انتهت هذه المدة قبل انتخاب مجلس بلدي جديد، فلمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير أن يقرر استمرار هذه اللجنة في ممارسة صلاحياتها أو أن يعين لجنة للمدة التي يراها مناسبة[4].

ويحق للرئيس ونائب الرئيس وأي عضو الاستقالة من عضوية المجلس بكتاب يقدم إلى المجلس، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيل الكتاب في دفاتر البلدية، وتبلغ إلى المتصرف وإلى وزير الشئون البلدية[5].

وما يؤخذ على هذا الوضع هو غياب دور المجلس البلدي بصدد الاستقالة، فقد كان من الأحرى أن يمنح المجلس البلدي سلطة الموافقة أو الرفض للاستقالة المقدمة، وفقاً

---

(1) المادة (8/ 1) من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م المعدل.

(2) المادة (32/ 1) من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م المعدل.

(3) المادة (8/ 1/ 2) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(4) المادة (8/ 3) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م.

(5) المادة (36) من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م.

للأغلبية المعتادة لاتخاذ القرارات، ليكون على علم بها، ومن ثم تسجل في دفاتر البلدية وتصبح نهائية.

فقد قضت محكمة العدل العليا بما يلي: (فضلاً عن أن عدد أعضاء المجلس البلدي لم يكن ناقصاً أثناء صدور قرار الحل، إذ أن استقالة بعض الأعضاء من المجلس لم تكن نهائية بسبب عدم عرضها على المجلس طبقاً للمادة 36 من قانون البلديات وقرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 44 لعام 1961م المتعلق بتفسير هذه المادة الذي ورد فيه بأنه لا يكتفى بتسجيل كتاب الاستقالة في سجل البلدية، بل لا بد من عرضه على المجلس البلدي أول الأمر ليأخذ علماً به، ثم يسجل في دفاتر البلدية، وعند إذٍ تصبح الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيل الكتاب)[1].

كما يفقد الرئيس أو نائبه أو العضو عضويته في الحالات الآتية:

- إذا تغيب دون عذر مشروع يقبله المجلس ثلاث جلسات متتالية.
- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس.
- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق.
- إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى قانون البلديات[2].

خامساً: نظام سير العمل في المجالس البلدية:

يعقد المجلس البلدي جلسة عادية واحدة على الأقل كل أسبوع يعين موعدها بقرار منه، وتعقد جلسة المجلس عادة في دار البلدية، كما يجوز لرئيس المجلس أو عدد من الأعضاء -لا يقل عن الثلث- دعوة المجلس إلى عقد جلسات استثنائية إذا دعت الضرورة لذلك، ويلزم رئيس المجلس البلدي بتلبية طلب ثلث أعضاء المجلس إلى عقد جلسة استثنائية، إذ ليس له سلطة تقدير ملاءمة لدعوة المجلس إلى عقد جلسة غير عادية، وجلسات المجلس تكون علنية ولكل مواطن ذي مصلحة مباشرة في أي موضوع أن يحضر ويناقش دون أن

---

(1) محكمة العدل العليا في 1966/7/13م، مجلة نقابة المحامين 1967م، ص 560.

(2) المادة (37) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدلة بموجب القانون رقم 12 لسنة 1994م.

يكون له حق التصويت، وتتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي أيده رئيس الجلسة[1].

والملاحظ أن المشرع أعطى الحق لكل مواطن ذي مصلحة أن يحظر ويناقش أثناء جلسات المجلس وكان المفترض على المشرع أن يقيد حضور أي مواطن جلسات المجلس بموافقة المجلس على ذلك، حتى لا تتقلب الجلسات إلى فوضى.

كما يجوز للمجلس تعيين لجان من بين أعضائه لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه، ولا يكون لقرارات هذه اللجان اعتبار ما لم يقرها المجلس[2].

الفرع الثاني

تشكيل المجالس القروية

عرّف قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954م القرية بأنها تعني " أي مكان يعلن عنه وزير الداخلية في الجريدة الرسمية على أنها قرية أو وحدة عشائرية، ويشترط في ذلك ألا يعتبر قرية إيفاء بالغايات المقصودة من هذا القانون أي مكان يقع ضمن منطقة اختصاص مجلس بلدية أو مجلس محلي. ويشترط أيضاً أنه في الأحوال التي تقع فيها أي مكان ضمن منطقة اختصاص مجلس بلدية أو مجلس محلي، فإن ذلك القسم من المنطقة لا يؤلف قسماً من القرية إيفاء بالغايات المقصودة من هذا القانون" ، ويعتبر مجلس القرية الممثل القانوني لها لتمتعه بالشخصية المعنوية[3].

---

(1) المادة (40) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدلة بموجب القانون رقم 12 لسنة 1994م.

(2) المادة (40/ 9) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدلة بموجب القانون رقم 12 لسنة 1994م.

(3) المادة (2/ 3) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954م.

وسنتناول تشكيل المجالس القروية، وإجراءات اختيار أعضاء المجلس القروي، ورئاسة المجلس، وشروط الترشيح، ومدة العضوية، ونظام سير العمل في المجالس القروية على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل المجالس القروية:

تمثل القرى المستوى الثاني بعد البلديات في تقسيم الإدارات اللامركزية الإقليمية في الأردن، وقد نظم المشرع الوحدات المحلية المسماة (القرى) بموجب قانون مستقل عن قانون البلديات هو قانون إدارة القرى الذي تضمن أحكاماً خاصة بتكوين المجالس القروية وعضويتها(1).

وتشكل المجالس القروية من عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على أثني عشر، وفقاً لما يحدده متصرف اللواء (المحافظ)، وينتخبون من قبل الأشخاص المقيمين عادة في منطقة القرية، وبالطريقة التي يقررها المتصرف، ويجوز له تعيين عدد من الأعضاء ممثلين لأي محلة (حارة) أو طائفة.."(2).

والملاحظ أن المشرع الأردني اتبع مسلكاً حكيماً فيما يتعلق بعدد أعضاء المجالس القروية، حيث حدد الحد الأدنى والحد الأقصى لعدد الأعضاء، مما يسمح باختلاف العدد من مجلس قروي إلى آخر، فيميل عدد الأعضاء نحو الحد الأدنى كلما قل عدد سكان القرية، ويميل صوب الحد الأقصى كلما زاد عدد السكان.

والحكمة من هذا المسلك أنه يسمح بتحقيق عدالة تمثيلية لجميع سكان الوحدة المحلية. وإذا كان مسلك المشرع الأردني حكيماً، فلا يعني ذلك أنه بعيد عن النقد، حيث منحت النصوص التشريعية المتصرف (المحافظ) -ممثل السلطة

---

(1) قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م ويكمل هذا القانون تشريعات أخرى تتعلق بشئون القرى مثل: نظام إدارة القرى رقم 5 لعام 1956م، وقانون الإنشاءات والخدمات القروية رقم 17 لعام 1957م.

(2) المادة (5/ 1/ أ، د) من قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م، ويلاحظ أن المشرع قصر صلاحية تحديد عدد أعضاء المجلس القروي على المتصرف (المحافظ) فقط، بحيث لا تشمل هذه الصلاحية مدير القضاء أو مدير الناحية.

التنفيذية- سلطة تحديد عدد الأعضاء، وكان الأفضل والأقرب للأسلوب الديمقراطي أن يرتبط عدد الأعضاء بعدد سكان الوحدة المحلية مباشرة، وأن يحدد ذلك مقدماً دون تدخل من قبل ممثل السلطة التنفيذية[1]. كما منحه أيضاً سلطة تعيين عدد من الأعضاء يمثلون محلية أو طائفة، وكان يفترض تحديد هذا العدد بحيث لا يتجاوز ربع الأعضاء أو ثلثهم على الأكثر.

ثانياً: إجراءات اختيار أعضاء المجلس القروي:

لم يعتمد المشرع قاعدة الانتخاب المباشر في اختيار أعضاء المجلس القروي كما هو الحال في اختيار أعضاء المجلس البلدي، وإنما أورد نصاً يفهم منه الأخذ بالأسلوب المزدوج بين الانتخاب والتعيين[2]، حيث يتم انتخاب عدد من أعضاء المجلس القروي حسب الظروف التي يقدرها متصرف اللواء (المحافظ)، والتي قد تختلف من وقت إلى آخر، وربما استهدف المشرع التمثيل العادل والمتوازن لمختلف العشائر والتجمعات في القرية[3].

ووفقاً لنص المادة (1/5) من قانون إدارة القرى كما أسلفنا لم يحدد القانون كيفية انتخاب أعضاء المجلس القروي، وإنما أناط بالحاكم الإداري (المتصرف) مهمة تحديد الطريقة التي تجرى فيها عملية انتخاب الأعضاء، ويؤكد التطبيق العملي أن اختيار أعضاء المجلس القروي عن طريق الانتخاب يتم بأحد أسلوبين:

الأول: أسلوب الانتخاب المباشر، حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس القروي من مختلف عشائر القرية بواسطة عرائض موقعة منهم تقدم للمحافظ يتم بموجبها انتخاب أعضاء المجلس القروي.

ولكننا نرى أن هذا الأسلوب لا يعتبر انتخاب مباشر كونها عبارة عن جمع توقيعات لا تقوم بها الدولة وبالتالي قد تفقد مصداقيتها وصحتها.

---

(1) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 134.

(2) المادة (5/ 1/ د) من قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م.

(3) د. محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 87.

والثاني: الانتخاب غير المباشر، حيث يختار سكان القرية جماعة منهم يمثلون في الغالب وجهاء وزعماء عشائرها، وتتولى هذه الجماعة انتخاب أعضاء المجلس القــروي نيابة عنهم.

أما بالنسبة للأعضاء الذين يتم اختيارهم عن طريق التعيين فقــد أنـــاط المشــرع بالمتصرف سلطة تعيين عدد من الأعضاء - الذي يراه مناسباً- كممثلــين لأيـــة محلـــة (حارة) خاصة، أو طائفة خاصة في القرية[1].

كما يتمتع متصرف اللواء بصلاحيات في إعادة تنظيم المجلس القروي من حــين إلى أخر مقتصراً على الرئاسة أو نيابة الرئاسة فقط، أما أعضاء المجلس القروي فيجب اختيارهم بطريق الانتخاب.

حيث جاء في نص المادة (5/5) من قانون إدارة القرى على أن: " يجوز لمتصرف اللواء أن يعيد من حين لآخر تنظيم مجلس القرية من حيث الرئاسة أو نيابة الرئاسة، إذا رأى أن ذلك يحقق المصلحة العامة للقرية".

وهذا النص لم يتطرق لموضوع الأعضاء بل للرئيس ونائبه، ومع ذلك فإن المبــدأ الديمقراطي يقتضي عدم بقاء هذه الصلاحيات الواسعة المتمثلة في تعيين وعزل رئــيس المجلس القروي ونائبه للموظف الإداري [2]، فالأصل أن يعطى هــذا الحــق لجمهــور الناخبين أو للمجالس القروية ذاتها، حتى يكون ولاء هؤلاء الرؤساء بالدرجـــة الأولـــى لناخبيهم من ناحية، وحتى يصبحوا أكثر استقلالية في مواجهة السلطة المركزية من ناحية أخرى.

ويتضح من خلال ما تقدم أن المشرع أخذ بالأسلوب المختلط الــذي يجمــع بــين الانتخاب والتعيين في تكوين المجالس القروية، وذلك على خلاف قاعدة الانتخاب المباشر التي اعتمدها لاختيار أعضاء المجالس البلدية، ولعله انطلق في ذلــك مــن اعتبــارات اجتماعية تحكم القرية وتركيبة سكانها التي يغلب عليها الطابع العشائري.

---

(1) المادة (5/ 1/ د) من قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م.

(2) تعني عبارة الموظف الإداري: متصرف اللواء أو محافظ العاصمة، أو إلى أية موظف إداري يتولى شئون القضاء أو القسم الإداري الذي تقع فيه القرية، المادة (2) من قانون إدارة القــرى رقــم 5 لعــام 1954م.

إن الانتخاب الكلي لجميع أعضاء المجلس القروي لا يحقق من الناحية الفعلية التمثيل الشامل والعادل لمختلف أحياء وعشائر وطوائف السكان في القرية، ويؤدي بالتالي إلى الإخلال بالتوازن الاجتماعي بين هذه الفئات، ولذلك فإن تعيين بعض الأعضاء الذين يمثلون بعض الأحياء أو العشائر الصغيرة أو الطوائف يحقق مثل هذا التوازن، ويجعل التمثيل شاملاً لسكان القرية، يضاف إلى ما سبق أن الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس القروي– دون الأخذ في الاعتبار الظروف التي تسود مجتمع القرية– لا يحقق التمثيل السليم لسكانها، نظراً لما تبرز في مجتمع القرية من خلافات عشائرية فضلاً عن الزعامات المحلية التي قد تنتقل من خلال الانتخاب إلى أعضاء المجالس البلدية الذين يدينون بولاءات عشائرية، مما ينعكس بالتالي على نشاطات ومهام هذه المجالس ويؤدي إلى شلها وتعطيلها وإعاقتها عن المشاركة في بناء وتطوير المجتمع المحلي دون أن يشكل ذلك مساساً بمبدأ التمثيل لسكان القرية في مجلسها القروي[1].

ثالثاً: رئاسة المجلس القروي:

إذا كان المجلس القروي يتولى تقرير الأمور واتخاذ القرارات بشأن القضايا القروية، فرئيس المجلس القروي هو العضو الذي يتولى تنفيذها، ولذلك فإن متصرف اللواء يعين أحد أعضاء مجلس القرية رئيساً للمجلس، وأحدهم نائباً لرئيس المجلس[2].

ويتضح هنا بروز دور السلطة المركزية، فالحاكم الإداري هو صاحب الاختصاص بتعيين رئيس المجلس القروي ونائبه، ولكن مثل هذه السلطة تتنافى مع أسس وقواعد الديمقراطية المحلية التي تقتضي أن ينتخب المجلس ذاته الرئيس ونائب الرئيس انتخاباً مباشراً، دون أي تدخل من قبل السلطة المركزية، بل إن المشرع الأردني ذهب إلى أبعد من ذلك، حيث منح المتصرف سلطة إعادة تنظيم مجلس القرية من حيث الرئاسة أو نيابة الرئيس، إذا رأى أن مصلحة القرية تقتضي ذلك[3]، ودون تحديد لعدد مرات هذا التغيير.

(1) للمزيد راجع: تقرير خبراء الأمم المتحدة حول نظام الإدارة المحلية، مجلة العلوم الإدارية، لسنة 1967م، ص 37.

(2) المادة (5/ 5) من قانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954م.

(3) المادة (5/ 5) من قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م.

ومثل هذه السلطة المخولة للحاكم الإداري تعد سلطة خطيرة، لما تنطوي عليه من تهديد لاستقرار المجالس القروية، وتعد انتهاكاً لاستقلال المجلس القروي، وبصفة خاصة لاستقلال الرئيس ونائبه في مواجهة السلطات المركزية مما يجعل مواقفهم ضعيفة وهشة.

لذا نحن مع من يرى إعادة النظر في هذه السلطات شبه المطلقة المخولة للحكام الإداريين، لأن عبارة (أن مصلحة القرية تقتضي ذلك) الواردة في النص التشريعي كقيد على سلطة الحاكم الإداري هي عبارة واسعة ومطاطة، ومن الصعب تحديد محتواها ومضمونها بدقة وعلى وجه اليقين[1].

رابعاً: شروط الترشيح:

وفقاً للمادة (5/ب) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954م، يشترط توافر العديد من الشروط القانونية في عضو المجلس القروي وهي:

1- أن يكون أردني الجنسية.

2- أن لا يقل عمره عن واحد وعشرين عاماً.

3- أن يكون مقيماً في منطقة القرية.

4- أن يوافق المتصرف على ترشيحه.

والملاحظ أن المشرع الأردني أغفل بعض الشروط المألوفة في الترشيح كشرط حسن السيرة والسلوك، والمحكوم عليه بحكم جنائي ما لم يرد إليه اعتباره، ولكن مثل هذه الشروط مفروضة ضمناً حتى ولو لم ينص عليها قانوناً، والدليل على ذلك ما خولته الفقرة (ج) من المادة الخامسة من سلطة إسقاط العضوية كما هو موضح أعلاه[2].

كما أغفل المشرع الأردني شرطاً خاصاً بالمستوى التعليمي لطالب الترشيح لعضوية المجالس القروية ولو في حده الأدنى، أي عدم أمية المرشح.

---

(1) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 141.

(2) نصت الفقرة (ج) من المادة (5) على أن "يجوز لمتصرف اللواء أن ينهي عضوية أي شخص كهذا إذا كان من رأيه أن ذلك الشخص لم يعد أردني الجنسية، أو أصبح لا يقيم عادة في منطقة القرية (أو أنه أدين بحكم جزائي) أو أنه قد أصبح عاجزاً صحياً عن القيام بواجبات منصبه".

ولذلك نرى ضرورة النص على توافر شـرط المؤهـل العلمـي فـي حـده الأدنـى، كاشتراط أن يجيد القراءة والكتابة، لأن عدم تـوافر مثـل هـذا الشـرط يـؤدي إلـى وصول عناصر غير مؤهلة وغير كفأه لعضوية المجلس القروي.

وإذا كان المشرع الأردني قد أغفل بعض الشروط المألوفة إلاّ أنه أضاف شـرطاً غير مألوف وخطير في آن واحد، ألا وهو موافقة متصرف اللواء على ترشـيحه، وقـد صيغ هذا الشرط على هذا النحو (ما لم يوافق متصرف اللواء على ترشيحه)، ونرى أنّ هذا الشرط يعتبر أمراً خطيراً لما يتضمنه من إفراغ العملية الانتخابيـة مـن محتواهـا ومضمونها، كما أنه يمثل انتهاكاً غير مقبول لحق المواطنين في الترشيح، فحق الترشيح حق دستوري لا يجوز المساس به في حق من توافرت فيه الشروط القانونية العادية. بل إن المشرع لم يبين الطريق الذي يمكن أن يلجأ إليه الشخص المتضرر من هذا القرار.

وفضلاً عن ذلك لم يقيد المشرع هذه السلطة – وهي موافقة متصرف اللواء علـى الترشيح– بأي قيد، بل تركها مطلقة تحتمل العديد من التفسيرات، فمتصرف اللواء غيـر ملزم حسب القواعد العامة بتسبيب قـراره حتـى يسـتطيع القضـاء الإداري مراقبـة مشروعيته، وكان الأحرى بالمشرع أن يلزم متصرف اللواء بتسبيب قرارات اعتراضـه برفض الترشيح لأحد الأشخاص، فالتسبيب يعد ضمانة لا يستهان بها[1].

خامساً: مدة العضوية وفقدها في المجلس القروي:

جعل المشرع الأردني مدة المجلس القروي قصيرة نسبياً، إذ جعلها ثلاث سنوات، تبدأ من تاريخ تسلم المجلس القروي مهام أعماله من المجلس السابق، فقد نـص قـانون إدارة القرى في المادة (4) من القانون رقم (5) لسنة 1954م على أن " يؤلـف مجلـس قرية في كل منطقة قروية مدته ثلاث سنوات".

وفي حالة ما إذا توفي أحد أعضاء المجلس القروي أو استقال أو فقد عضويته في المجلس لأي سبب آخر بصفة نهائية، فإن المشرع نص على أن يخلف العضـو الفاقـد لعضويته عضو آخر عن طريق الانتخاب، وبنفس طريقة انتخاب الأعضـاء الآخـرين،

---

(1) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 139.

وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء المدة الباقية لدورة المجلس القروي[1]، ونرى أن تكون مدة العضوية في المجالس القروية مساوية لمدة العضوية في المجالس البلدية وهي أربع سنوات، على أن تجرى انتخابات المجلسين في وقت واحد لما لذلك من فوائد عديدة، منها توفير المال واختصار الوقت بدلاً من انشغال الناخبين في عمليات انتخابية متكررة.

كما أنّ إنهاء عضوية أي شخص من أعضاء المجلس- بسبب إدانته بحكم جزائي أو عجزه عن القيام بواجباته- لا يستدعي إعادة تشكيل المجلس القروي، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في بعض أحكامها في هذا المجال[2].

وقد أجاز القانون لمتصرف اللواء أن ينهي العضوية في المجلس القروي في حالات معينة هي:

1- إذا فقد العضو الجنسية الأردنية، أو أصبح لا يقيم في منطقة القرية.

2- إذا أدين بحكم جزائي، أو أصبح عاجزاً صحياً عن القيام بواجباته[3].

سادساً: نظام سير العمل بالمجالس القروية:

يعقد المجلس القروي جلسة عادية واحدة على الأقل في الشهر، في اليوم أو الأيام التي يعينها رئيس المجلس أو نائبه بغية القيام بالأعمال المكلف بها قانوناً.

وتسمى هذه الجلسة الشهرية بالجلسة العادية، وهي الحد الأدنى، ومن الجائز قانوناً أن يعقد المجلس القروي جلستين عاديتين أو أكثر في الشهر. كما يجوز لرئيس المجلس أو نائبه - في حالة غياب الرئيس- أن يدعو المجلس لعقد جلسة استثنائية في أي وقت يشاء[4]، إذا دعت الضرورة لذلك بطبيعة الحال.

ولم يمنح المشرع الأردني الأعضاء حق دعوة المجلس لعقد جلسة استثنائية، ولكن يمكنهم دون شك اقتراح دعوة المجلس لعقد جلسة استثنائية، وهو اقتراح غير ملزم

---

(1) المادة (5/ 2) من القانون رقم (5) لسنة 1954م.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم 86/101، مجلة نقابة المحامين عام 1988م، ص 66، انظر الدكتور. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 251.

(3) المادة (5/ 1، ج) من قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م.

(4) المادة (3) من نظام إدارة القرى رقم (1) لسنة 1956م.

للرئيس أو نائبه، فلهما سلطة تقديرية للاستجابة للطلب من عدمـــه، والأفضـــل لـــو أن المشرع منح عدداً من الأعضاء - كما هو الحال في المجالس البلدية- الحق في دعـــوة المجلس لعقد جلسة استثنائية.

وإذا لم يعقد المجلس القروي أية جلسة خلال مدة تتجاوز الشهر، فيجب على رئيس المجلس أن يقدم تقريراً بذلك إلى الموظف الإداري متضمناً الأسباب التي حالت دون عقد الجلسة الشهرية[1].

ولا تعتبر جلسات المجالس القروية قانونية إلا إذا حضرتها الأكثرية المطلقة مـــن الأعضاء[2].

ويتضح من خلال نص المادة (5/ 6) من قانون إدارة القرى أن جلسات المجـــالس القروية لكي تكون قانونية يجب أن يحضرها على الأقل الأغلبية المطلقة، أي أكثر مـــن نصف عدد الأعضاء. ولكن ماذا إذا لم يتوافر النصاب القانوني؟..

في الحقيقة إن المشرع الأردني لم يتوقع مثل هذه الحالة، ولم يتضمن قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م ولا نظام إدارة القرى رقم 1 لعام 1956م نصاً يجيب على هذا التساؤل، ولكن القاعدة العامة في مثل هذه الحالة - كما فعل المشرع المصري- أن توجه دعوة جديدة لانعقاد المجلس بعد مرور مدة معقولة وتعتبر الجلسة قانونية حينها بصرف النظر عن عدد الأعضاء الحاضرين[3].

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس المحلية

إن مسألة تحديد اختصاصات المجالس المحلية في الأردن من المشكلات التي عنى التشريع والفقه في معالجتها وحلها، وتبرز المشـــكلة أو الصـــعوبة فـــي التمييـــز بـــين اختصاصات المجالس المحلية، واختصاصات السلطة المركزية، وتحديد المعيار الفاصل بين ما يعتبر من المرافق العامة الوطنية وما يعتبر من المرافق المحلية، وتقع هذه المهمة

---

(1) المادة (4) من نظام إدارة القرى.

(2) المادة (5/ 6) من قانون إدارة القرى.

(3) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 142.

على عاتق المشرع الذي يتولى وضع الضوابط للتمييز بين نوعي المرافق وأسلوب تحديد اختصاصات كل منها سواء في الدستور أو في قانون مستقل[1].

ونتناول اختصاصات المجالس البلدية والمجالس القروية ورؤساؤها فـــي فــرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

اختصاصات المجالس البلدية ورؤساؤها

نتناول في هذا الفرع اختصاصات المجالس البلدية ثم اختصاصات رؤساؤها وفقــاً للبنود الآتية:

أولاً: اختصاص المجلس البلدي:

يمارس المجلس البلدي اختصاصات واسعة في حدود منطقته، وفي عدة مجـــالات، الأمر الذي يتطلب الإشارة إلى مختلف هذه المجالات وفقاً للآتي[2]:

1- اختصاصات تنظيمية:

وتشمل تخطيط البلدة أو المدينة وتنظيمها من خلال إعداد المخططات الهندسية التي توضح المباني القائمة، والطرق والساحات العامـــة، وتنظـــيم الحـــرف والصـــناعات، والأسواق العامة.

2- اختصاصات متعلقة بالخدمات العامة:

ويعني ذلك توفير المرافق المحلية وتقديم الخدمات الضـــرورية كتزويـــد الســـكان بالمياه، والكهرباء، والغاز، وإقامة المؤسسات الصحية، ومراكز الإسعاف والمؤسســـات الثقافية والرياضية، وإنشاء المتاحف والمتنزهات العامة والحدائق، والمكتبـــات العامـــة، والسهر على نظافة البلدة أو المدينة، وتأمين مواقف لمركبات النقل، وإنشاء المقابر.

---

(1) د. سليمان الطماوي: أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي، مجلة العلوم الإداريـــة، عام 1970، ص 13.

(2) المادة (41) من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م.

3- اختصاصات متعلقة بمنح التراخيص:

ومن أهمها رخص البناء أي إعطاء إذن أو ترخيص لإجراء أعمال البناء يتضمن تحديد موقع البناية، والتأكد من توافر كافة الشروط، من حيث الارتدادات اللازمة، والشروط الصحية، وكذلك ترخيص الحرف والصناعات والمحلات التجارية بأنواعها.

4- اختصاصات رقابية:

وتشمل مراقبة إنشاء الأبنية حسب التراخيص الممنوحة والشروط المطلوبة، ومراقبة المحلات العامة بما فيها المطاعم والمقاهي والنوادي ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة، والفنادق، وتمتد رقابتها لتشمل المحافظة على الأخلاق والآداب العامة[1]، وبصورة عامة فإن هذه الرقابة تشمل جميع المرافق والأعمال والخدمات التي تقع ضمن الدائرة الإقليمية لهذه الوحدة الإدارية[2].

5- اختصاصات وقائية:

ويشمل ذلك ما يلي من الإجراءات:

اتخاذ الاحتياطات لمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة، وتنظيم بيعها وخزنها وتحديد أسعارها، واقتناء المطافئ وصيانتها.

- اتخاذ الاحتياطات لمنع أضرار الفيضانات والسيول.
- اتخاذ الاحتياطات للمحافظة على الصحة العامة، ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.
- إنشاء الملاجئ لحماية السكان من الأخطار التي قد يتعرضون لها.
- هدم الأبنية التي يخشى سقوطها بعد إنذار المسئول عنها.
- الحيلولة دون وقوع الإضرار أثناء قيام البلدية أو المتعهدين بتنفيذ الأعمال والمشروعات.

---

(1) المادة (41/ أ) البنود (9، 10، 11) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م.

(2) وتشمل مراقبة الأغذية بأنواعها، ومراقبة الباعة المتجولين والمصورين، والبسطات، والمكاييل والمقاييس. للمزيد يراجع المادة (41/ أ) البنود (26- 33) من قانون البلديات.

6- اختصاصات متعلقة بإعداد الميزانية والتصرف بأموال البلدية:

يحدد المشرع للبلديات وقتاً محدداً لتقديم موازناتها إلى وزارة الشئون البلدية والقروية للمصادقة عليها، وتشتمل الموازنة على الواردات بأنواعها كالضرائب والرسوم وكافة العوائد التي تجبيها البلدية أو تجبى لصالحها، وغيرها من الموارد كالهبات والتبرعات.

وللمجلس البلدي الحق ببيع فضلات الطرق، وإقامة واستغلال المشروعات التي تملكها البلدية، وترصد جميع هذه العوائد ضمن موازنة البلدية.

وفي المقابل تتضمن الموازنة نفقات البلدية والمبالغ المخصصة لتغطية تكاليف أنشطتها ومشروعاتها بما في ذلك رواتب موظفيها.

7- اختصاصات متعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم:

للمجلس البلدي تعيين الموظفين الإداريين والفنيين من ذوي الاختصاصات والكفاءات المطلوبة بالشروط التي تقررها القوانين والأنظمة، وبموافقة وزير البلدية لموظفي الصنف الأول وموظفي الصنف الثاني، وكذلك على تعيين الموظفين بعقود في حالات معينة، وعزلهم بذات الطريقة[1]، وللمجلس أيضاً الإشراف على الموظفين المحليين بما يضمن تنظيم سير العمل في هذا المرفق الحيوي.

8- اختصاصات تتعلق بوضع الأنظمة:

لتمكين المجلس البلدي من القيام بوظائفه وأداء واجباته، أجاز له المشرع وضع الأنظمة الخاصة بأعماله، بما فيها فرض الرسوم والعوائد، شريطة رفعها إلى الجهات المركزية لإقرارها، لذا يحق للمجلس البلدي أن يضع - بقرار من مجلس الوزراء وموافقة الملك- أنظمة لتمكينه من القيام بأي وظيفة أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات التي خوله المشرع القيام بها[2]، وبموجب هذا الاختصاص أصدرت المجالس

---

(1) المادة (10/ أ) من نظام موظفي البلديات الجديد رقم (28) لسنة 2002م، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4540، تاريخ 16-4- 2002م.

(2) المادة (41/ ب، د) من قانون البلديات.

البلدية أنظمة – بموافقة مجلس الوزراء- خاصة باستيفاء رسوم عن الخضار والفواكه التي تعرض في الأسواق وتعيين مقاديرها أو نسبها.

ويعمل وزير الشئون البلدية على إيجاد الانسجام بين الأنظمة والتعليمات التي تضعها المجالس البلدية المختلفة في مجالات متماثلة استناداً لأحكام القانون، والعمل على توحيد أحكامها في البلديات التي تتشابه ظروفها وأحوالها كلما أمكنه ذلك.

9- اختصاصات استشارية:

وتشمل استطلاع رأي المجلس البلدي في جميع التشريعات والنظم والترتيبات المتعلقة بشئونها[1] فعند قيام إحدى الجهات الحكومية بأي عمل من الأعمال التي أناط القانون اختصاصها بالبلدية أوجب عليها – أي على الجهة الحكومية- استطلاع رأي المجلس البلدي المعني حولها.

ويلاحظ أن القرارات التي يتخذها المجلس البلدي والتي تدخل في اختصاصه تعتبر نافذة بذاتها، أما بالنسبة للقرارات التي أخضعها المشرع صراحة لتصديق سلطة الوصاية الإدارية ممثلة بمجلس الوزراء أو وزير الشئون البلدية والقروية والبيئة فإن هذه القرارات لا تصبح نافذة إلا من تاريخ تصديقها، ومثال على ذلك القرارات المتعلقة بالأنظمة التي تضعها المجالس البلدية لتنظيم أعمالها واختصاصاتها المحددة في القانون، والتي لا تعتبر نهائية إلا بموافقة مجلس الوزراء عليها.. وكذلك القرارات الخاصة بتصديق ميزانية البلدية وبيع أموالها غير المنقولة أو رهنها أو إيجارها والخاصة بتحديد مناطق البلديات وحدودها، وأيضاً القرارات التي يتخذها المجلس البلدي وترفع لمجلس

---

(1) الجدير بالذكر هنا أن مشروع القانون الجديد المعدل لقانون البلديات وقد عرض على مؤتمر لرؤساء المجالس البلدية دعا إلى انعقاده وزير الشئون البلدية والقروية والبيئة وتم فيه استعراض ومناقشة مواده والتوجيه باستكمال إجراءات إقراره، للمزيد راجع د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 24.

التنظيم الأعلى الذي يرأسه الوزير، فجميع هذه القرارات لا تعتبر نهائية إلا بموافقة وزير الشئون البلدية والقروية والبيئة عليها[1].

ثانياً: اختصاص رئيس المجلس البلدي:

بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس البلدي- التي تعتبر ذات طابع تنفيذي ولكنها مكملة لسلطة التقرير التي يمارسها المجلس البلدي- تشمل ما يلي[2]:

1- منح تراخيص تعاطي المهن وتحديدها ومراقبتها وتفتيشها في المناطق البلدية، بموجب قانون رخص المهن[3].

2- دعوة المجلس البلدي إلى الانعقاد في مواعيد يعينها ويعلن عنها، وإعداد جداول أعمال المجلس وتبليغها إلى الأعضاء، ورئاسة جلسات المجلس وإدارتها.

3- تمثيل البلدية في الاجتماعات والمؤتمرات التي تشارك فيها وكذلك لدى الجهات الرسمية.

4- النيابة عن المجلس البلدي في توقيع العقود المختلفة كعقد الإيجار والرهن والاقتراض والصلح والبيع والشراء والمقاولات، ويتم كل ذلك وفقاً للأنظمة سارية المفعول.

5- الدفاع عن حقوق ومصالح البلدية، والمحافظة عليها بالطرق القانونية.

6- الالتزام بالقرارات الصادرة عن المجلس البلدي والعمل على تنفيذها.

7- وضع الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية خلال أربعة أشهر من انتهائها، ووضع التقرير السنوي عن الأعمال التي تم إنجازها في البلدية.

8- الإشراف على الجهاز الإداري والفني في البلدية الذي يقوم تحت إشرافه بالمهام التنفيذية التي يكلفه بها في حدود صلاحياته، ويتكون هذا الجهاز في الغالب من

---

(1) د. محمد سليم محمد غزوي: نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تمت الفهرسة بمعرفة المكتبة الوطنية، عمان، الطبعة الأولى، 1994م، ص 87 وما بعدها.

(2) المادة (42) المعدلة بموجب القانون المؤقت رقم 22 لسنة 1982م، الجريدة الرسمية، العدد 3061، تاريخ 1- 4- 1982م.

(3) المواد (8،10،12) من قانون رخص المهن رقم 2 لعام 1979م.

موظفين محليين بحسب حاجة البلدية، كما يختص بالاستغناء عن خدمات العاملين غير المصنفين منهم.

الفرع الثاني

اختصاصات المجالس القروية ورؤساؤها

نتناول في هذا الفرع اختصاصات المجلس القروي، ثم اختصاصات رئيس المجلس القروي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: اختصاصات المجلس القروي:

وفقاً لقانون إدارة القرى الأردني يمارس المجلس القروي اختصاصات في مختلف المجالات، وتتمثل بالآتي[1]:

1- **اختصاصات متعلقة بتأسيس وتحسين المرافق العامة في القرية:** وتشمل تأسيس المدارس والحدائق والمستوصفات الطبية والأسواق العامة والمسالخ، وإنشاء الطرق والأماكن العامة، وتنفيذ الأشغال وأعمال التحريج، وتعيين وإقالة كتبة المجلس القروي وموظفيه ومستخدميه، والقيام بكافة الأعمال التي من شأنها تحسين مرافق القرية الصحية ونظافتها وصحة سكانها وسلامتهم ورفاهيتهم[2]؛ على أن يراعي مجلس القرية أثناء ممارسته لاختصاصاته التعليمات التي يصدرها الحاكم الإداري حرصاً على النظام العام أو السلامة والصحة العامة، أو رفاه الأهالي المقيمين في منطقة القرية[3].

2- **اختصاصات متعلقة بتنظيم شوارع القرية ومبانيها ومراعيها:** وتشمل تخطيط وتنظيم القرية، وفتح الشوارع وتعديلها وإلغائها وتعيين عرضها وتعبيدها وإنارتها وتسميتها وترقيمها، وكذلك منح رخص البناء ومراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتحديد موقعها وصيانة علامات حدود الأملاك، وتنظيم رعي وسقي المواشي

---

(1) المواد (9،11،17،18،19) من قانون إدارة القرى.

(2) المادة (9) من قانون إدارة القرى.

(3) المادة (10) من قانون إدارة القرى.

ومنع أو تنظيم انتقالها، وتنظيم الأصول المتبعة في توزيع وزراعة أراضي القرية، وتحديد أوقات الحصاد وجني المحاصيل[1].

3- **اختصاصات متعلقة بفرض وتحصيل العوائد وإبرام عقود القروض:** وفقاً للمواد (12-17) من قانون إدارة القرى المشار إليه، يختص المجلس القروي بفرض وتحصيل وقبض العوائد والرسوم وإجراءات استيفائها والإعفاء منها بموجب أنظمة يصدرها مجلس الوزراء، ويختص أيضاً بعد موافقة متصرف اللواء بإبرام العقود الخاصة باقتراض الأموال أو رهنها أو الإيرادات التي تخص المجلس تأميناً لهذه القروض وفوائدها، وبالشروط التي يحددها متصرف اللواء، وأن يقترض أي مبلغ من المال من المصارف بصورة مؤقتة، ويُطلق على الأموال التي تجمع استناداً للصلاحيات المشار إليها آنفاً صندوق القرية[2].

4- **اختصاصات تتعلق بالخدمات التي تقدم لسكان القرية:** وتشمل المحافظة على نظافة الشوارع والطرقات ومنع إغلاقها، ومنع تراكم النفايات المضرة بالصحة العامة، وفرض تنظيف موارد المياه والمصارف ومجاري المياه والحفريات والخزانات والأحواض، واتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة الأمراض والأوبئة الزراعية، ووقاية التربة من الانجراف، ومنع انتشار أمراض المواشي والدواجن، وفرض التبليغ عن المواليد والوفيات ودفن الموتى، وحماية أملاك الدولة[3].

5- **اختصاصات تتعلق بالتحكيم لتسوية الأمور المختلف عليها بين الفرقاء المقيمين في القرية:** للمجلس القروي سلطة تكوين لجنة لا يقل عددها عن ثلاثة من أعضاء المجلس وذلك لتسوية أية خلافات تنشأ بين أشخاص أو فرقاء يقيمون في القرية، إذا وافق جميع فرقاء النزاع على تسوية هذه الخلافات عن طريق التحكيم، وكانت المسألة محل الخلاف من المسائل التي وافق متصرف اللواء على ملاءمة الفصل فيها بالتحكيم[4].

---

(1) المادة (11) من قانون إدارة القرى.
(2) المادة (15/ 1) من قانون إدارة القرى.
(3) المادة (11) من قانون إدارة القرى.
(4) المادة (18) من قانون إدارة القرى.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس القروي:

يعتبر رئيس المجلس القروي العضو التنفيذي الذي يتولى تنفيذ جميع القرارات الصادرة عن المجلس القروي والتي تتعلق بمهام واختصاصات المجلس. وتشمل اختصاصات رئيس المجلس القروي ما يلي:

1- تحديد مواعيد جلسات المجلس القروي، ودعوة أعضاء المجلس لحضورها، وترأس جلساته ما عدا الحالات التي تكون له علاقة بموضوعها[1].

2- تمثيل المجلس القروي في جميع الاجتماعات والمؤتمرات، ولدى الجهات الرسمية وغير الرسمية.

3- إبرام العقود نيابة عن المجلس القروي سواء كانت هذه العقود مدنية أو إدارية.

4- التقاضي نيابة عن المجلس القروي بصفته المدعي أو المدعى عليه بموجب إنابة خطية من المجلس باعتبار أن المجلس القروي شخص معنوي[2].

5- الاحتفاظ بختم المجلس القروي، ولا يختم أي مستند إلا بحضور الرئيس وما لا يقل عن عضوين من أعضاء المجلس القروي، ويوقع الأعضاء الحاضرون بإمضاءاتهم على المستند للدلالة على حضورهم[3]. ونرى أن ضرورة حضور عضوين على الأقل عند ختم أي مستند قد يعقد ويؤخر بعض الإجراءات لاسيما المستعجلة منها أو التي سبق أن وافق عليها المجلس أو قد تكون من الإجراءات التي هي من الصلاحيات المنفردة للرئيس. كما أن إمضاء هؤلاء الأعضاء في المستند نفسه إجراء غريب ويمكن في الأمور الهامة أن يوقعوا ولكن في صورة المستند التي تحفظ لدى المجلس.

---

(1) المادة (5/ 3) من قانون إدارة القرى.

(2) المادة (6/ 2،1) من قانون إدارة القرى.

(3) المادة (6/ 3) من قانون إدارة القرى.

المطلب الثالث

الموارد المالية للمجالس المحلية

لكي تؤدي المجالس المحلية دورها التنموي في تطوير المجتمع المحلي فإنه يجب توفير الإمكانيات المالية الكافية، فقلة الموارد تلعب دوراً أساسياً في فشل المجالس المحلية وعجزها عن القيام بواجباتها في إدارة الشئون المحلية، فلا يكفي أن تكون للمجالس المحلية طموحات تنموية محلية، بل لا بد من توفير التمويل المالي لتحقيق ووضع الطموحات التنموية موضع التنفيذ لكي يستفيد سكان الوحدة الإدارية من خدماتها[1].

وفي الأردن فإن المجالس البلدية والقروية تُمول من ثلاثة مصادر هي: الحكومة، ومصادر مستقلة، وبنك تنمية المدن والقرى. وتشمل المصادر الحكومية عوائد المحروقات، ورسوم مخالفات أنظمة المرور، والرسوم الجمركية، ورسوم النقل والمواصلات، والضرائب العقارية.

وتتولى الحكومة المركزية جباية الضرائب وتوزيعها على البلديات وفقاً لعدد سكان كل بلدية ولموقع البلدية وحاجتها. أما المصادر المستقلة فتقتصر على رسوم رخص العمل ورخص البناء، إضافة إلى الضرائب على المحلات الصغيرة وأسواق الخضار[2].

وبناءً عليه نتناول الموارد المالية للمجالس البلدية والقروية في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

الموارد المالية للمجالس البلدية

تتكون الموارد المالية للمجالس البلدية من إيرادات ممتلكاتها الخاصة، والضرائب، والرسوم، والغرامات والإتاوات، والقروض، وهو ما سنبينه على النحو الآتي:

---

(1) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 151.

(2) للمزيد يراجع الانترنت في 14-12-2005م على الموقع :

http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/decentralization.asp?cid=1

أولاً: إيرادات المجالس البلدية من ممتلكاتها الخاصة:

قد تمتلك المجالس البلدية بعض الأموال العقارية، فأموال البلدية العقارية تسجل باسم مجلس البلدية، ولا تباع هذه الأموال ولا توهب ولا ترهن ولا تؤجر مدة تزيد على ثلاث سنوات، إلاّ بقرار من المجلس على أن يوافق عليه وزير الشئون البلدية والقروية والبيئة[1]. فالقانون يعطي المجالس البلدية حق تأجير أموالها غير المنقولة لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات دون الحاجة للحصول على موافقة وزير البلديات، أما إذا كانت المدة تزيد على ثلاث سنوات فيجب الحصول على موافقة وزير الشئون البلدية والقروية والبيئة، وللتغلب على هذا الشرط يمكن للمجالس البلدية تأجير أموالها غير المنقولة لمدة تقل عن ثلاث سنوات، ثم تعيد إبرام عقد إيجار جديد أو تجديد العقد السابق، وفي جميع الأحوال يجب أن يكون تأجير الأموال العقارية بقرار من المجلس البلدي. ولكن يجب موافقة السلطات المركزية على عقد الإيجار إذا كانت مدته تتجاوز ثلاث سنوات وإلا خلا العقد من القوة الإلزامية.

وقد قضت محكمة التمييز بما يلي (إن البلدية وإن كانت تملك العقار المأجور إلا أن سلطتها في تأجير هذا العقار مقيدة بموافقة رئيس الوزراء بمقتضى قانون خاص وهو قانون البلديات لعام 1938م الذي يتم العقد في ضله)[2].

كما يجوز للمجلس البلدي بيع فضلات الطرق واستملاك المشاريع أو استغلالها، ويتم بيع فضلات الطرق وفقاً لأحكام نظام بيع فضلات الطرق في المناطق البلدية الواردة في القانون رقم 6 لعام 1978م.

ثانياً: الضرائب:

تعد الضرائب التي تستوفيها البلديات أهم الموارد المالية للمجالس البلدية. وتُعرَّف الضريبة بأنها " فريضة نقدية يتحملها المكلفون بصورة نهائية دون مقابل مساهمة منهم في تغطية التكاليف والأعباء العامة للدولة سواءً قدمت لسلطاتها المركزية أو

---

(1) المادة (44) من قانون البلديات.

(2) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 221.

اللامركزية"[1]. فساكن البلدة يدفع العديد من الضرائب التي يخصص ريعها لتمويل الميزانية المحلية، وأحياناً يخصص جزء من الضرائب الوطنية لتمويل هذه الميزانية.

ومن أهم الضرائب ضريبة الأبنية والأراضي، وتكون فئة الضريبة 10% من صافي قيمة الإيجار السنوي للمباني بما في ذلك الساحة التي تقوم عليها أو تحيط بها، و2% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي التي ليست ساحة للمباني[2].

وتجبى هذه الضرائب من قبل موظفي وزارة المالية لحساب المجالس البلدية بعد أن تتقاضى نسبة من هذه الضرائب[3].

ثالثاً: الرسوم:

تعتبر الرسوم من بين الإيرادات التي تدخل خزانة المجلس البلدي بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة[4]، ويعرف الرسم بأنه " مبلغ من المال يدفعه المنتفعون للدولة (سواءً لسلطتها المركزية أو اللامركزية) مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم[5]، وتشمل هذه الرسوم:

1- رسوم الدلالة التي تُستوفى من مشتري الأموال المنقولة التي تباع بالمزاد العلني ضمن منطقة البلدية[6].

2- رسوم رخص المهن التي تقوم البلديات بتحصيلها بموجب قانون رخص المهن رقم (2) لسنة 1979م، وقانون خدمات المكاتب المهنية رقم (21) لسنة 1985م[7].

---

(1) د. احمد شامية، د. احمد الخطيب: المالية العامة، مؤسسة زهران للنسخ السريع، عمان، طبعة 1992، ص 131.

(2) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 129.

(3) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 221-222.

وأيضاً الدكتور/ نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 245-246.

(4) د. على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 222.

(5) د. رشيد الدقر: علم المالية العامة،الجزء الثاني، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ط- الثانية، 1962م، ص 27.

(6) المادة (48/ 1) من قانون البلديات.

(7) موسوعة التشريع الأردني، الجزء الخامس، كما أشار إليه د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 136.

3- رسوم جمع النفايات التي تستوفى عن كل وحدة سكنية مستقلة مقداره 12 ديناراً لبلديات الفئة الأولى (مركز المحافظات) و8 دنانير لبلديات الفئة الثانية (مراكز الألوية) و4 دنانير لبلديات الفئة الثالثة – وباقي البلديات في المملكة (الفئة الرابعة حالياً) كما يُستوفي عن كل محل تجاري رسماً مقداره 20% من رسم رخصة المهن، شريطة أن لا يقل عن رسم الوحدة السكنية في منطقة البلدية[1].

4- رسوم تسجيل عقود الإيجار وبمقدار 0.5% من بدل الإيجار السنوي شريطة أن لا يقل المبلغ المحصل عن دينار واحد ولا يزيد عن خمسة عشر ديناراً[2].

5- رسوم مواقف المركبات والتي تستوفى من أصحاب المركبات العمومية رسم موقف عند توفره كما يلي[3]:

- 12 ديناراً سنوياً عن كل سيارة ركاب تزيد حمولتها على سبعة أشخاص.
- 15 ديناراً سنوياً عن كل باص حمولته من 8- 24 شخصاً.
- 20 ديناراً عن كل باص تزيد حمولته على 24 شخصاً.

6- رسوم اللوحات والإعلانات[4] التي تحصل في مناطق المدن والقرى بموجب نظام اللوحات والإعلانات.

7- رسوم بيع الخضار والفواكه المحصلة في سوق الجملة المركزي بمقدار 4% من القيمة الحقيقية للبيع، وتدفع مناصفة من قبل البائع والمشتري، بموجب نظام بيع الخضار والفواكه رقم (59) لسنة 1966م المعدل بالنظام رقم (38) لسنة 1985م.

---

(1) المادتان (8، 12) من نظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات داخل المناطق البلدية رقم (1) لسنة 1978م.

(2) قانون تنظيم عقود إيجار العقار رقم (13) لسنة 1973م.

(3) نظام رسوم مواقف المركبات داخل المناطق البلدية رقم (68) لسنة 1977م، الجريدة الرسمية العدد 2732، تاريخ 1- 10- 1977م، ص 2214.

(4) نظام اللوحات والإعلانات في مناطق المدن والقرى رقم (7) لسنة 1986م، الجريدة الرسمية، العدد 3368، تاريخ 16- 1- 1986م، ص 116.

8- رسوم المسالخ والتي يتم تقاضيها بموجب نظام رسوم المسالخ رقم (42) لسنة 1978م مقابل ذبح وسلخ الحيوانات وفحصها ومراقبتها(1).

رابعاً: الغرامات:

تُعرف الغرامة بأنها "مبلغ نقدي يدفع كجزاء لمخالفة أحكام قاعدة قانونية"(2)، وهي خاصة بمخالفة النقل أو السير على الطرقات العامة أو مخالفة الأنظمة الخاصة بالصحة العامة، وغالباً ما توضع حصيلة هذه الغرامات كأمانة للبلديات لدى وزارة المالية التي تقوم بتحويلها إلى بنك تنمية المدن والقرى، لتمويل قروضها التي تستخدمها لمشاريعها ومرافقها المحلية.

والملاحظ أن الهدف من هذه الغرامة هو إجبار الأفراد على احترام أحكام القاعدة القانونية، ومنعهم بالتالي من مخالفة أحكام القانون، أي أن للغرامة صفة الزجر والعقاب، وتختلف الغرامة عن الضريبة التي تهدف إلى تأمين الموارد المالية لتمويل النفقات(3).

خامساً: الإتاوات:

وهي التي تحصل عليها البلديات من أصحاب العقارات والأراضي المجاورة لجانبي الشوارع، ويجوز للمجلس البلدي بمقتضى أنظمة يصدرها – بموافقة مجلس الوزراء- أن يستوفي عند تعبيد الطرق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب العقارات المتاخمة لجانبي الطرق جزءاً من نفقات التعبيد والتزفيت يعينه المجلس بنسبة طول واجهة أملاكهم على تلك الطرق شريطة أن لا تزيد عن 50% من مجموع نفقات التعبيد أو التزفيت(4).

---

(1) د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 138.

(2) د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 138.

(3) د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 246-247.

- د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 223.

- د. حسن عواضة: المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1973م، ص 401.

(4) المادة (41/ 1) من قانون البلديات.

سادساً: القروض:

ويقصد بالقرض " عقد دين تستلف بموجبه المجالس المحلية مبالغ نقدية من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الإقليمية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد وفقاً لشروط العقد "[1].

فالمجالس البلدية تحصل على القروض من أية جهة بموافقة وزير الشئون البلدية، سواء كانت الجهة المقرضة بنوكاً محلية كبنك تنمية المدن والقـرى، أو بنوكـاً دوليـة بإشراف وضمان السلطة المركزية، ويحدد قرار الموافقة على القرض الغاية التي سينفق القرض من أجل تحقيقها ومقدار فوائده وكيفية تسديده، وتحديد التزامات الجهة المقرضة وحقوقها، وكذلك التزامات وحقوق البلدية الراغبة في الاقتراض بموجب عقد قرض وفق أحكام القانون[2].

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن بعض الواردات التي تجبيها الحكومة المركزية لمنفعة البلدية تقيد أمانات لدى وزارة المالية، ويتم توزيع حصيلة هذه الواردات على البلـديات بالنسبة التي يقررها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير البلديات، على أن ينظر بقدر الإمكان للاعتبارات الآتية:

1- عدد سكان البلدية.
2- إذا كانت البلدية لها مركز ذو أهمية خاصة.
3- إذا ترتب على البلدية مسئوليات ليس لها طابع محلي.

---

(1) د. عصام بشور: المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشـق، سـنة 1990م، ص 212.

وأيضاً د. احمد شامية، د. احمد الخطيب، المالية العامة، مرجع سابق، ص 206.

(2) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 224.

- د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 247.
- د. محمد محمود الطعا منة، د. سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلـي فـي الـوطن العربـي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديد، 2005م، مرجع سـابق ص 74.

كما يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير البلديات أن يخصص قسماً من حصيلة هذه الواردات للأمور الآتية:

1- دفع نفقات جهاز مركزي يساعد وزير البلديات على مراقبة وتنفيذ قانون البلديات.

2- دفع مساعدات مالية للمجالس القروية، ومجالس الخدمات المشتركة، والقرى التي لا توجد فيها مجالس.

3- دفع نفقات فحص حسابات البلديات[1].

الفرع الثاني

الموارد المالية للمجالس القروية

تتكون الموارد المالية للمجالس القروية من الإيرادات التي تحصل عليها من مصادر مختلفة، بعضها محلية والآخر من السلطات المركزية، وإذا كان الاعتقاد السائد لدى الجهات المركزية التي تولت تنظيم إدارة القرى- عند وضع قانون إدارة القرى- أن هذه الوحدات المحلية محدودة في عدد سكانها وفي رقعتها الجغرافية ونشاطاتها، مما لا يجعلها بحاجة إلى نفقات كبيرة للقيام بمهامها كما هو الحال في البلديات فإن مثل هذا الاعتقاد لم يعد قائماً في الوقت الحاضر من الناحية الفعلية بعد أن شهدت القرى تطوراً كبيراً في جميع المجالات، وبعد أن أصبح سكانها يستفيدون من جميع الخدمات التي تقدمها مرافق الدولة على اختلاف نشاطاتها، وهذا يتطلب بالتالي توفير الموارد المالية الكافية لتمكين سكان القرى من الاستفادة من خدمات هذه المرافق العامة[2].

وقد بين قانون إدارة القرى الموارد المالية للمجالس القروية والتي تشمل ما يلي:

أولاً: أملاك المجالس القروية:

تملك بعض المجالس القروية أراضٍ زراعية أو أبنية سكنية تسمح لها بالحصول على إيراد مالي نتيجة استغلالها استغلالاً مباشراً بنفسها أو بطريق

---

(1) د.عبد الرزاق الشيخلي: الإدارية المحلية، مرجع سابق، ص 136.

(2) د. نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 257 وما بعدها.

غير مباشر عن طريق تأجيرها للأفراد، أو زراعة الأراضي، فعائد هذا الاستغلال يشكل مصدراً مالياً لا بأس به خصوصاً للمجالس التي تمتلك مثل هذه الأراضي والعقارات[1].

ثانياً: العوائد والرسوم:

تحدد أصناف العوائد والرسوم بموجب أنظمة يصدرها مجلس الوزراء بما في ذلك الضريبة الشخصية، ويحق للمجلس القروي فرضها واستيفائها بموجب هذه الأنظمة، وتحدد الأنظمة التي تقرر هذه العوائد والرسوم عادة الحد الأعلى لمقاديرها وطريقة فرضها ومقدارها[2]، وقد صدر نظام عوائد مجالس القرى والذي حدد هذه العوائد بما يلي[3]:

1- ضريبة الأبنية: وتستوفى من مالكي المباني المستعملة للسكن في القرية أو التي تستخدم لتعاطي حرفة أو صناعة معينة داخل منطقة القرية.

2- الضريبة الشخصية: وتفرض على الشخص البالغ من العمر ثمانية عشر عاماً، المقيم في القرية سواء كان مالكاً أو غير مالك في القرية أما الشخص الذي يملك عقاراً في القرية ولا يقيم فيها فيستوفى منه أو من وكيله دينار واحد سنوياً[4]. ونرى أن هذه الضريبة ليس لها وجود في كثير من دول العالم وإن كان في الشريعة الإسلامية يوجد مورد زكاة على كل فرد بغض النظر عن العمر وتدفع كل سنة ولكنها محدودة بشيء زهيد، ويفترض كدولة إسلامية أن تكتفي بها. لأن فرضها على كل شخص بلغ الثامنة عشر عاماً بدون أي قيود فيها تعد أعباء على المواطن لاسيما الطلاب والعاطلين عن العمل وغيرهم من الفئات التي

---

(1) د.نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 258.

- د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 152.

(2) المادة (12) من قانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954م.

(3) نظام عوائد مجالس القرى رقم 28 لعام 1974م.

(4) المادة (3/ ب) من قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966م.

ليس لهم دخل أو عائل، ويمكن إذا وجدت ضرورة ملحة لفرضها أن تقيد مثلاً بأن تجبى من أصحاب العوائد.

3- عوائد النظافة: وتستوفى من أصحاب الوحدات السكنية المملوكة أو المستأجرة مقابل خدمات جمع النفايات العامة.

4- عوائد مزارع الأبقار والأغنام والدواجن التي يتم إنشاؤها في منطقة القرية، ويتم استيفاء هذه العوائد بنسبة تقدر حسب مساحة المزرعة وعدد الدواجن بالنسبة لمزارع الدواجن، وبحسب عدد الأبقار والأغنام بالنسبة لمزارعها[1].

5- عوائد المركبات أو الحافلات التي تسير في خط القرية أو ضمن منطقتها، أو المملوكة لأحد أبناء القرية أو لمجموعة منهم[2].

6- عوائد المنتوجات الزراعية والخضار والفواكه التي تستوفى من الأشخاص الذين يبيعونها ضمن منطقة القرية[3].

7- عوائد إنشاء الأبنية في القرية أو ضمن منطقتها، وتستوفي المجالس القروية الرسوم المنصوص عليها في نظام الأبنية والتنظيم وفقاً للقانون رقم (9) لسنة 1985م.

8- عوائد الذبائح التي تذبح في القرية أو في منطقتها، وتؤخذ بمقدار محدد على كل رأس من الحيوانات التي تذبح في منطقة القرية بقصد التجارة[4].

ثالثاً: الغرامات:

وهي التي تستوفى من كل شخص خالف بفعل أو ترك أي حكم من أحكام أي قرار صادر بمقتضى المادة (11) من قانون إدارة القرى، والذي حدد الحد الأقصى لعقوبة الغرامة بحيث لا تتجاوز خمسة دنانير.. وتدفع هذه الغرامات

---

(1) المادة (3/ ج) من قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966م.
(2) المادة (3/ هـ) من قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966م.
(3) المادة (4/ أ) من قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966م.
(4) المادة (4/ ج) من قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966م.

إلى صندوق القرية الذي تودع فيه سائر الأموال التي يقبضها المجلس القروي، حيث يعتبر هذا الصندوق في عهدة المجلس القروي وتحت إشرافه.

رابعاً: القروض:

وهي التي يحصل عليها المجلس القروي بموافقة متصرف اللواء من أية جهة ولأية غاية يوافق عليها متصرف اللواء، ويرهن لدى الدائن أية أموال أو إيرادات تخص المجلس تأميناً لوفاء هذا القرض وفوائده، ويقوم بنك تنمية المدن والقرى الذي أنشأته الحكومة بمنح القروض للمدن والقرى لتمويل مشاريعها الإنمائية بموجب شروط يحددها عند القرض[1].

الملاحظ أن عبارة (أية غاية يوافق عليها متصرف اللواء) واسعة وغير مقيدة وبالتالي قد لا تخدم مثل هذه القروض التنمية في القرية، وينبغي تقييد هذه القروض بالجانب الخدمي المباشر.

خامساً: الإعانات الحكومية:

وتشمل جميع المبالغ التي تحددها الحكومة في الموازنة العامة للدولة سنوياً لصالح المجالس القروية ولدعمها أو لسداد العجز في ميزانياتها، ولمساعدتها في تنفيذ مشاريعها والقيام بمهامها[2].

المطلب الرابع
الرقابة على المجالس المحلية

لا تتمتع الهيئات المحلية باستقلال كلي ومطلق، ولا تتمتع بسلطات مطلقة في ممارسة اختصاصاتها، بل إنها تخضع لقيدين أساسيين: الأول يتمثل في الدائرة الإقليمية التي تباشر الهيئات المحلية اختصاصاتها ضمنها، فيتعين تحديد نطاق دائرة اختصاصها الإقليمي بصورة دقيقة بحيث لا يسمح لها بتجاوزها.

---

(1) المادة (17) من قانون إدارة القرى.

(2) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 140.



والقيد الثاني هو أن الهيئات المحلية تختص في تصريف الشئون المحلية المسندة إليها فقط، بحيث لا تملك مباشرة أية اختصاصات خارج نطاق المسائل الإدارية المحددة لها قانونا[1].

ولضمان احترام الهيئات الإقليمية لهذين القيدين تخضع لصور مختلفة من الرقابة تتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة السياسية والرقابة القضائية.

وتعتبر الرقابة على الهيئات المحلية سلاحاً قوياً تلوح به سلطات الدولة في مواجهة الهيئات اللامركزية بغية المحافظة على وحدة كيانها القانوني والسياسي من التفكك والانفصال والتجزئة، وبدونها تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الانفصال عنها، أو على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية، مما يضعف سلطات الدولة المركزية ويؤدي في نهاية المطاف إلى تفككها[2].

وسوف نستعرض الرقابة على المجالس المحلية في الأردن من خلال ما ورد في الدستور الأردني لسنة 1952م، والقوانين المنظمة لهذه الرقابة، والمتمثلة بالرقابة الإدارية والرقابة السياسية، والرقابة القضائية، وذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول

الرقابة الإدارية على المجالس المحلية

تمارس الرقابة الإدارية على المجالس المحلية، وتتخذ أحد وجهين نجدهما في جميع قوانين الإدارة المحلية، حيث تمارس السلطات المركزية رقابتها الإدارية على أعضاء المجالس المحلية، خصوصاً في مرحلة تكوينها، وعلى تصرفات وأعمال هذه المجالس لضمان تحقيق غايات الرقابة الإدارية وأهدافها.

وعليه سنتطرق لدراسة الرقابة على تشكيل المجالس المحلية، وأعضائها، والرقابة على رؤساء المجالس المحلية، ومن ثم الرقابة على أعمالها على النحو الآتي:

---

(1) د. على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 229.

(2) د.علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 229.

أولاً: الرقابة على تشكيل المجالس المحلية وحلها:

1- المجالس البلدية:

تتجلى أول مظاهر الرقابة الإدارية في إنشاء أو تعديل أو إلغاء الوحدات المحلية، وتغيير حدودها، وذلك بناءً على توصية من المجلس البلدي وتنسيب الحاكم الإداري في المنطقة[1]. فهي حقوق مقررة للسلطات المركزية وتنص عليها عادة تشريعات الإدارة المحلية، إلاّ أن ممارسة هذه الصلاحيات تخضع لقيود وضوابط يتعين على السلطات المركزية احترامها والتقيد بها عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الوحدات المحلية.

وقد جرى تعديل هذه الصلاحيات بموجب القانون رقم 12 لسنة 1994م المعدل لقانون البلديات، بصورة تخول مجلس الوزراء إصدار قرار بناءً على تنسيب الوزير وتوصية المحافظ، لتوسيع أو تضييق أو تعديل حدود أي بلدة أو مجلس قروي أو ضم أي بلديات أو مجالس قروية أو تجمعات سكانية مجاورة بعضها إلى بعض، وأن يشكل لذلك بلدية بالمعنى المقصود في القوانين النافذة، أو فصل أي منها، وللوزير تحديد منطقة البلدية المحدثة بناءً على تنسيب دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية، ويبلغ القرار إلى وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية[2].

2- المجالس القروية:

أما بالنسبة للمجالس القروية فيختص الحكام الإداريون بالإشراف على طريقة تشكيلها (الانتخاب المباشر أو غير المباشر)، وتقرير عدد أعضائها، وتعيين الرئيس ونائبه من بينهم، وللحاكم الإداري أن يعيد تنظيم مجلس القرية من حين لآخر من حيث الرئاسة أو نيابة الرئاسة إذا رأي أن ذلك يحقق مصلحة المجلس وضرورات العمل استنادا إلى المبررات التي يقدرها[3].

وقد أناط المشرع بالإدارة المركزية الحق في حل المجالس المحلية " البلدية والقروية" قبل انتهاء مدتها، إذا ارتأى مجلس الوزراء ذلك، أي أن لمجلس الوزراء سلطة

---

(1) المادة (6) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م.

(2) المادة (4) ثالثاً، الفقرة (5) من القانون رقم 12 لسنة 1994م.

(3) المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954م.

تقديرية في هذا المجال شريطة أن يتم هذا الإجراء بناءً على تنسيب الوزير، وتعيين لجنة تتولى مهام المجلس البلدي المنحل لمدة لا تتجاوز سنتين يجري خلالها انتخاب المجلس الجديد، وكل ما يشترطه المشرع في هذا الصدد هو أن يتضمن قرار الحل الأسباب الموجبة لهذا الإجراء، وأضاف المشرع قائلاً " ولا يكون قرار الخل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن"[1].

ومن خلال النص يتضح أن المشرع حصن القرار الصادر عن السلطة المركزية بحل المجلس المحلي، إلا أن هذا النص أصبح لاغياً ولا قيمة له بعد أن صدر القانون الجديد لمحكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992م، الذي أجاز للمحكمة النظر في أي قرار إداري ولو كان محصناً[2].

ونرى أن صلاحيات السلطة المركزية وتخويلها حل المجلس المحلي لأي سبب تراه بحجة مراعاة المصلحة العامة، يعتبر سلاحاً قوياً تلوح به سلطات الدولة في مواجهة المجالس المنتخبة، مما يتنافى والمبدأ الديمقراطي السليم.

وقد يحل المجلس البلدي بسبب نقص عدد أعضاء المجلس عن النصاب القانوني (كاستقالة أكثر من نصف الأعضاء) فلوزير الشؤون البلدية بعد موافقة مجلس الوزراء أن يعلن حل المجلس أو يملأ المقاعد الشاغرة، أو يعين لجنة تقوم مقام المجلس للمدة الباقية، وإذا انتهت هذه المدة قبل انتخاب مجلس بلدي جديد، فلمجلس الوزراء بناءً على توصية وزير الشؤون البلدية أن يقرر استمرار هذه اللجنة في ممارسة صلاحياتها أو أن يعين لجنة جديدة للمدة التي يراها مناسبة[3]. إلاّ أن المشرع الأردني أحس بخطورة حل المجالس المحلية المنتخبة وتعيين لجان تقوم مقامها وتمارس اختصاصاتها، وعمل على إرساء ضمانتين هامتين هما:

---

(1) المادة (8/ 1) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م.

(2) المادة (9/ 6) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992م.

(3) المادة (8/ 4) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

تسبيب قرارات حل المجالس البلدية استثناء للقاعدة العامة التي تتمثل في عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها.

أن لا تزيد مدة اللجنة المعينة التي تقوم مقام المجلس البلدي المنحل عن سنتين ويُجرى انتخاب المجلس البلدي الجديد، لكي لا تتباطأ السلطات المركزية في اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لانتخاب المجلس البلدي الجديد.

ثانياً: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية:

تمارس السلطة المركزية رقابتها على أعضاء المجالس المحلية من خلال اتخاذ القرارات فيما لو وجد مكان شاغر في مركز أي عضو من أعضاء المجلس، أو تقديم الاستقالة من أعضاء المجلس، أو إقالتهم للأسباب التي حددها المشرع، ونبين ذلك فيما يلي:

1- إذا شغر مركز أي عضو من أعضاء المجلس، لأي سبب من الأسباب، وفقد المرشحون الذين نالوا أكثرية الأصوات مؤهلات العضوية[1]، يحق لوزير الشؤون البلدية تعيين أحد الناخبين ممن تتوفر فيهم مؤهلات العضوية، عضواً في المركز الشاغر في المجلس[2].

2- أما بالنسبة للاستقالة من المجلس المحلي، فقد ميز المشرع الأردني بين الاستقالة الاختيارية من جهة، والإقالة الحكمية من جهة أخرى.

- الاستقالة الاختيارية أي تقديم العضو طوعاً وبمحض إرادته واختياره طلباً خطياً لإعفائه من عضوية المجلس، وتعتبر هذه الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيلها في دفاتر المجلس البلدي، وتبلغ إلى الحاكم الإداري وإلى وزير الشؤون البلدية والقروية[3].

- وبخصوص الإقالة الحكمية أي فقدان العضو لعضويته في المجلس بحكم القانون، فقد اعتبر القانون العضو فاقداً لعضويته واعتبار مركزه شاغراً في الحالات التالية:

---

(1) المادة (37/ 1) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(2) المادة (27) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(3) المادة (36) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

أ- إذا تغيب عن حضور جلسات المجلس العادية ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع أو عن ربع الجلسات المعقودة في سنة واحدة.

ب- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو أشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأية طريقة أخرى.

ج- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق تم مع المجلس أو أن ينوب عنه، وتستثنى من ذلك العقود والمنافع الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة بشرط ألا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها.

د- إذا فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها قانوناً، وعلى الرئيس أن يعلن فقدان العضوية للمجلس، ويبلغه إلى الوزير والمتصرف (الحاكم الإداري) خلال أسبوع من انتهاء المدة المذكورة في الفقرة (أ) من المادة (37)، أو من تاريخ علمه بوقوع العمل المذكور في الفقرتين (ب، ج) وبفقدان أحد الشروط العضوية في الفقرة (د)[1].

- يحدد وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة موعداً لإجراء الانتخابات البلدية ويعين رئيس الانتخاب في كل منطقة بلدية، وينشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية، بعد أن يعلن عنها رئيس الانتخاب[2].

أما بالنسبة لأعضاء المجالس القروية، فتمارس الرقابة على أعضائها من قبل الحاكم الإداري، والذي يجب أخذ موافقته على تعيين بعض أعضاء المجلس القروي، ويعتبر ذلك شرطاً لازماً لصحة العضوية[3].

كما يجوز للحاكم الإداري أن ينهي عضوية أي عضو من أعضاء المجلس إذا تبين له أن هذا الشخص أصبح غير أردني الجنسية، أو أصبح لا يقيم عادة في منطقة القرية، أو أنه أدين بحكم جنائي أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجبات منصبه[4].

---

(1) المادة (37) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(2) المادة (4/ 2) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(3) المادة (5/ 1) من قانون إدارة القرى.

(4) المادة (5/ 1) من قانون إدارة القرى.

ثالثاً: الرقابة على رؤساء المجالس المحلية:

تتمثل رقابة السلطة المركزية على رؤساء المجالس المحلية بتعيين الرئيس، وقبول استقالته، وعدم مخالفته للقوانين والأنظمة المعمول بها، وكذلك إقالته وعزله من ناحية أخرى، وسنوضح ذلك على النحو الآتي:

1- رؤساء المجالس البلدية:

أ- تعيين الرئيس واستقالته وتأديبه:

حدد المشرع الأردني طريقة تعيين رئيس المجلس البلدي بأن يكون بناءً على تنسيب من وزير الشؤون البلدية والقروية وموافقة مجلس الوزراء، على أن لا يشغل الرئيس المعين هذا المنصب لأكثر من دورتين متتاليتين[1]. وقد ألغي هذا النص بموجب القانون رقم 12 لسنة 1994م المعدل لقانون البلديات الذي نص على انتخاب الرئيس والأعضاء على ورقتين منفصلتين[2].

وقد خول المشرع الأردني، لرئيس المجلس البلدي الحق بتقديم استقالته عن طريق كتاب يقدمه إلى المجلس البلدي، وتعتبر استقالة الرئيس نهائية من تاريخ تسجيلها في سجلات البلدية، وتبلغ إلى الحاكم الإداري وإلى وزير الشؤون البلدية[3].

كما أوجب المشرع الأردني على رئيس المجلس البلدي التقيد بالقوانين والأنظمة والتعليمات المحددة لواجباته واختصاصاته[4]، وفي حال مخالفته لها فإنه يكون عرضة للوقوع تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

ولوزير الشؤون البلدية والقروية توجيه التنبيه والإنذار الخطي لرئيس البلدية[5]، الذي يرتكب مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات السابق ذكرها.

---

(1) المادة (36/ 1) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل .

(2) المادة (3/ 2/ ب) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل .

(3) المادة (36/ 2)، والمادة (23/ 3) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل .

(4) المادة (6) من نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982م، والصادر بمقتضى المادة (17/ 3) من قانون البلديات المعدل .

(5) المادة (10) من نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982م.

كما تشدد هذه العقوبة على رئيس البلدية في حالة إقدامه على تصرف أو عمل يخل بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو يعرقلها، وذلك بتوقيفه وإحالته للمدعي العام (النيابة العامة) والمحكمة[1].

ب- إقالة الرئيس وعزله من منصبه:

حدد المشرع الأردني الأسباب التي تبرر إقالة الرئيس وعزله من منصبه على النحو التالي:

- يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الشؤون البلدية أن يقيل الرئيس من منصبه إذا اقتنع أن مصلحة البلدية تقتضي ذلك، ويكون قراره بهذا الشأن قطعياً وغير خاضع لأي طريق من طرق الطعن القانونية[2]. وقد ألغي تحصين القرارات الإدارية بعد صدور القانون الجديد لمحكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1994م.

- إذا حكم على رئيس البلدية من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة ثلاثة أشهر على الأقل بجريمة أخرى، فيعزل بقرار من مجلس الوزراء من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية[3].

- يعزل رئيس المجلس البلدي إ ذا تغيب بدون عذر مشروع مدة تزيد عن عشرين يوماً بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الشؤون البلدية[4].

2- رؤساء المجالس القروية:

أما بالنسبة لرؤساء المجالس القروية فقد أناط القانون بالحاكم الإداري إقالة رئيس المجلس القروي أو وقفه عن العمل إذا رأى أن مصلحة المجلس تقتضي ذلك[5].

---

(1) المادة (11/ أ) من نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982م.

(2) المادة (11/ ب) من نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982م.

(3) المادة (11/ ج) من نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982م.

(4) المادة (16) من نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982م.

(5) المادة (5/ 5) من قانون إدارة القرى.

ويرى بعض الفقهاء[1]، أن طريقة الاستقالة الحكمية بأن المشرع الأردني لم يمكن عضو المجلس البلدي من تقديم إيضاحات وأسباب قبل استقالته أو إقالته، وإنما أجاز للعضو الذي أُقيل وفقد عضويته في المجلس، أن يتقدم إلى مجلس الوزراء خلال أسبوعين من تاريخ فقدانه العضوية طلباً خطياً للإبقاء على عضويته بشرط أن يبين فيه عذره ومع ذلك فلمجلس الوزراء اتخاذ القرار خطياً للإبقاء على عضويته بشرط أن يبين فيه عذره ومع ذلك فلمجلس الوزراء اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً إما بقبول اعتذار العضو أو رفضه، ويكون هذا القرار قطعياً وغير قابل للطعن فيه أمام القضاء[2].

ولا شك بأن تحصين المشرع الأردني لقرار مجلس الوزراء بهذا الشأن، هو أمر منتقد، فالعدالة تقضي بخضوع كافة القرارات الإدارية لرقابة القضاء، وكما أشرنا آنفاً فأن هذا التحصين قد أصبح لاغياً منذ صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1994م الذي حظر مثل هذا الإجراء.

وإذا كنا نتفق مع المبدأ القائل بأن كل من يمارس سلطة يتحمل المسؤولية عن إخلاله بواجباته وسلطاته، وهذا المبدأ ينطبق على رئيس وأعضاء المجلس البلدي، إلا أننا من جهة أخرى ننتقد موقف المشرع الأردني بتخويل السلطة المركزية الحق بتعيين رؤساء المجالس البلدية بموجب القانون رقم 70 لسنة 2002م، أو عزلهم بمجرد الإدعاء بأن مصلحة البلدية تقتضي ذلك سنداً للمادة (11/ 1) من نظام رؤساء البلديات ونؤكد على أن هذا الاتجاه يتنافى مع المبدأ الديمقراطي[3].

رابعاً: الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية:

لا تقتصر رقابة السلطات المركزية على أعضاء ورؤساء المجالس المحلية، بل تمتد هذه الرقابة لتشمل الأعمال التي تدخل ضمن اختصاص المجالس المحلية أو اختصاص رؤساؤها. ورقابة السلطات المركزية على المجالس المحلية تختلف بحسب طبيعة الرقابة، وتشمل هذه الرقابة جوانب عدة أهمها:

---

(1) د. محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 125.

(2) المادة (37/ 2) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(3) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 152.

التفتيش وإصدار التوجيهات، والتصريح أو الإذن، والتصديق، والإلغاء والإيقاف، والحلول، والحل، والرقابة المالية. وسوف نتناول مظاهر هذه الرقابة تباعاً على النحــو الآتي:

1- التفتيش وإصدار التوجيهات:

أ- التفتيش:

لوزير الشئون البلدية وأي موظف فيه أن يقوم في أي وقت بتفتيش أية بلدية، وذلك بإجراء فحص فجائي على صندوقها، والإطلاع على جميع معاملاتها المالية والإداريــة، وعلى قرارات المجلس، ومحاضر التحقيق، والقيام بتفتيش المستودعات والمكاتب وأماكن العمل، والاتصال المباشر بأي موظف أو مستخدم واستجوابه، وعلى الرئيس والأعضاء وموظفي البلدية ومستخدميها أن ينفذوا طلباته ويجيبوا على أسئلته ويسهلوا مهمته[1].

ويعتبر الشخص الذي يرفض أو يعوق أو يعارض تنفيذ الإجراءات السابقة ممانعاً لموظفي البلدية في إجراء وظائفهم الرسمية، ويعاقب بمقتضى قانون العقوبات، ويكــون الضبط الذي ينظمه الشخص الذي يقوم بالتفتيش مصدقاً ومعمولاً به ما لم يثبت عكسه[2]، وتظهر أهمية هذا الضبط عند توزيع حصة البلديات من المحروقات، أو عند أي طلــب مقدم من البلدية، مثل طلب قرض، أو إعانة من السلطة المركزية، عــلاوة علــى أيــة إجراءات أخرى يرى وزير الشؤون البلدية ضرورة اتخاذها بحق المجلــس البلــدي أو رئيسه، حسب الصلاحيات المخولة له بموجب قانون البلديات والأنظمة الصــادرة ســنداً إليه[3].

ب- إصدار التوجيهات:

تتولى وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة الإشراف الإداري والمالي والتنظيمي على جميع المجالس المحلية باستثناء أمانة عمان الكبرى التي ترتبط مباشــرة برئاســة

---

(1) المادة (60/ 1) من قانون البلديات.

(2) المادة (60/ 2/ 3) من قانون البلديات.

(3) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 154.

الوزراء وللوزراء إصدار التوجيهات اللازمة لهذه المجالس لضمان حسن سير العمل فيها، ومن أهم ما تمارسه في هذا الصدد[1].

- تحضير أنظمة نموذجية تتناول مختلف شؤون تنظيم المدن والقرى والأبنية، تتخذ أساساً في سن أنظمة خاصة ضمن حدود مختلف مناطق التنظيم في المملكة.

- إصدار الأوامر بتقييد حرية المجالس القروية في ممارستها لاختصاصاتها على الأراضي المملوكة للدولة ضمن هذه المناطق[2].

2- التصريح أو الإذن:

ويعني ذلك أن المجالس المحلية لا تستطيع اتخاذ قراراتها إلا بعد استئذان جهة السلطة المركزية وأخذ رأيها تجاه الأمر موضوع القرار، فالإذن أو التصريح هو إجراء سابق على اتخاذ القرار، وبهذا فإنه يعد صورة للرقابة السابقة على الأعمال، ويستعمل المشرع الأردني عادة كلمة (موافقة) بدلاً من كلمة (إذن أو تصريح).

3- التصديق:

يُعرَّف التصديق بأنه " إجراء لاحق يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر بأن قراراً أو عملاً معيناً صادراً عن أحد المجالس المحلية يمكن أن يوضع للتنفيذ على أساس أنه يتفق مع القانون ويخدم المصلحة العامة"[3]، وقد نص المشرع الأردني على هذا الأسلوب صراحة في بعض القوانين، وفيما يتعلق بالمجالس المحلية فقد نصت المادة

---

(1) نشرة وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الخدمات البلدية في الأردن، 1982م، ص 12- 14.

(2) نصت المادة (8) من قانون إدارة القرى على أن: يشمل اختصاص مجلس القرية كافة الأراضي الواقعة ضمن منطقة القرية، ويشترط فيما يتعلق بالأراضي التي تملكها الحكومة أن تسري عليها أحكام هذه المادة وتكون خاضعة لأية تقييدات واستثناءات عامة أو خاصة ورد النص عليها في (أمر) صادر من وزير الداخلية.

(3) د. عمر الشوبكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981م، ص 311.

(1/56) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م على أن: " تضع للبلدية موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير".

والأصل أنَّ قرارات المجالس المحلية تعتبر نافذة ونهائيـــة، ولا تحتـــاج لتنفيـــذها تصديق أو موافقة السلطات المركزية، وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أن القرار الإداري يعتبر نهائياً إذا صدر عن سلطة إدارية دون حاجة إلى تصديق مـــن سلطة إدارية أعلى. وبما أن القرار الإداري القابل للاستئناف لا يخرجـــه عـــن صـــفته التنفيذية، فإنه إذا اكتسب القرار المطعون فيه صفة التنفيذ قبل صدور الحكـــم فالـــدعوى مقبولة[1].

إلاّ أنه قد تستلزم في بعض الأحيان ضرورة تصديق السلطات المركزيـــة علـــى بعض قرارات المجالس المحلية وبعض الإجراءات التي تتخذها هذه المجالس، بحيـــث لا تكتسب هذه القرارات الصفة النهائية إلا بعد تصديقها من قبل السلطات المركزية، وقـــد أوضح قضاء محكمة العدل العليا (بأن القرارات الإدارية التي يجوز لـــذوي المصـــلحة الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا يجب أن تكون نهائية)[2]. والقصد مـــن أن القـــرار نهائي هو صدوره من سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديقه من سلطة أعلى، لذا فإن شكلية التصديق توجد إذا لم يكن بالإمكان تنفيذ القرار الصـــادر إلاّ بعـــد تصديقه من قبل سلطات الوصاية الإدارية.

4- الإلغاء والإيقاف:

إن بعض الدول تمنح جهة الوصاية الإدارية الحق في إلغـــاء قـــرارات المجـــالس المحلية لمخالفتها إحدى القواعد القانونية، كما تستطيع جهة الوصاية الإدارية إرجاء تنفيذ قرار صادر عن المجالس المحلية لمدة معينة، إلا أن تصرف المجالس المحلية الخاضـــع للرقابة وفق هذين الإجراءين يبقى سليماً نافذاً حتى يتقرر إلغاؤه أو إيقافه. والملاحظ أن

---

(1) محكمة العدل العليا 1983/10/22م، مجلة نقابة المحامين 1983م، ص 1293.
د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 248.

(2) محكمة العدل العليا 1966/2/5م، مجلة نقابة المحامين 1966م، ص 460.
د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 248.

المشرع الأردني لم ينص على مثل هذه الصلاحيات وإنما جعل للسلطة المركزية الحق في الموافقة أو عدم الموافقة على قرارات المجالس المحلية[1].

5- الحلول:

الأصل أن المجالس المحلية تمارس اختصاصاتها بالطريقة التي رسمها المشرع، إلا أن القانون يجيز في حالات استثنائية حلول السلطة المركزية محل المجالس المحلية والقيام بأعمالها إذا لم تقم بقصد أو لعجز أو إهمال وذلك لضمان استمرارية العمل الإداري وانتظامه وعدم إعاقة حركة الجهاز الإداري.

ونظراً لخطورة هذا الأسلوب فإن المشرع غالباً ما يحيط ممارستها بضمانات أهمها:

أ- بما أن الحلول يتقرر استثناءً فإنه لا يجوز الحلول إلا بمقتضى نص قانوني صريح يبين حالاته وصوره.

ب- لا بد أن يثبت امتناع المجلس المحلي أو رفضه القيام بالأعمال المطلوبة منه أو الوفاء بالالتزامات القانونية المترتبة عليه، قبل قيام جهة الوصاية الإدارية بالحلول محلها لإنجاز العمل.

ج- لا يجوز اللجوء إلى هذا الإجراء إذا كان العمل الذي امتنع المجلس المحلي عن ممارسته يدخل في نطاق سلطته التقديرية، وامتنع عن إجرائه تقديراً لملاءمات العمل الإداري.

د- يجب على جهة الوصاية أن تقوم بلفت نظر المجلس المحلي الخاضع لوصايتها إلى ضرورة القيام بهذا العمل والوفاء بالتزاماته، قبل إقدامها على الحلول محلها في هذا المجال[2].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني لم يخول السلطات المركزية الحق بالحلول بدلاً من المجالس المحلية الإقليمية، وعليه فلا يجوز لها أن تحل محل المجالس المحلية

---

(1) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 155.

(2) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 155 وما بعدها.

في مباشرة اختصاصاتها، وقد أحسن المشرع الأردني في ذلك لأن هذا التوجه يؤكد على استقلال هذه المجالس في مباشرة اختصاصاتها.

إلا أن المشرع الأردني أجاز للسلطة المركزية أن تصدر قراراً بحل أحد المجالس المحلية وتعيين لجنة تتولى القيام بمهامه وأعماله لحين انتخاب مجلس جديد[1]، ولكن هذا القرار يخضع للطعن فيه أمام محكمة العدل العليا.

6- الحل:

ويقصد به قدرة السلطة المركزية على اتخاذ قرار بإنهاء مدة ولاية المجلس البلدي قبل موعدها القانوني، أي قبل أن يتم الأربع سنوات، وقد خول المشرع مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الشؤون البلدية سلطة تقديرية بهذا الخصوص، إذ يجوز له حل المجلس البلدي بدواعي المصلحة العامة، ولغيرها من الأسباب كاستقالة أكثر من نصف عدد الأعضاء[2].

ويرى الدكتور هاني على الطهراوي ونحن معه بأن حل المجلس البلدي يجب أن يقتصر على حالة واحدة فقط تتوافر عند استقالة غالبية الأعضاء، وعليه فإننا لا نتفق مع منح السلطة المركزية اختصاص تقديري أو سلطة تقديرية بهذا الخصوص، لأن أعضاء هذا المجلس ليسوا موظفين، بل أعضاء منتخبين من قبل المواطنين " الناخبين "، وبالتالي فلا يجوز اللجوء إلى الحل القسري، إلا في الحالة التي أشرنا إليها، لأن الأصل أن يستمر المجلس البلدي المنتخب في عمله حتى نهاية المدة أو الفترة الزمنية التي حددها المشرع بأربع سنوات.

7- الرقابة المالية:

بما أن أموال المجالس المحلية تعتبر جزءاً من المال العام، فإن جبايتها وإنفاقها تخضع للرقابة عليها بواسطة جهاز متخصص في الشؤون المالية لضمان سلامتها وقانونية الإنفاق منها[3].

---

(1) المادة (8/ 1) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(2) المادة (8/ 1، 3) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

(3) المادة (61) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م المعدل.

وتتمثل الرقابة المالية على إيرادات ونفقات المجالس المحلية على النحو الآتي:

أ- الرقابة على إيرادات المجالس المحلية:

التدقيق في عملية تحصيل الضرائب والرسوم المختلفة للتأكد من أن تقديرها يتم طبقاً للأوضاع التي حددها القانون.

التدقيق في تحصيل الواردات للتأكد من أن تحصيلها تم في أوقاته المحددة وفقاً للقوانين والأنظمة، وأن قانون جباية الأموال الأميرية قد طبق على المكلفين المتخلفين عن الدفع، وأن التحصيلات قد دفعت إلى صندوق البلدية وقيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في موازنة البلدية، والتدقيق في معاملات شطب الإيرادات والإعفاء منها للتأكد من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المرعية.

التدقيق في معاملات بيوع الأراضي والعقارات وتأجيرها.

ب- الرقابة على نفقات المجالس المحلية:

يمارس ديوان المحاسبة الرقابة السابقة واللاحقة للصرف على النفقات المتعلقة بالبلديات، وتنفيذاً لعملية الرقابة السابقة يمارس الديوان الأعمال الرقابية المرافقة للتنفيذ مثل:

اشتراك مندوب ديوان المحاسبة بصفته الرقابية في جميع لجان العطاءات سواءً أكانت هذه العطاءات قد تمت في وزارة البلديات أو في البلديات واشتراكه كذلك في جميع لجان المشتريات حسب نظام لوازم البلديات، واشتراكه في جميع لجان الاستلام سواءً كان ذلك بالنسبة للإنشاءات أو الطرق أو غيرها أو عند توريد اللوازم والمعدات المتعاقد عليها، واشتراكه أيضاً في لجان بيع أو إتلاف اللوازم العائدة للبلديات.

أما الرقابة اللاحقة فتتمثل في التدقيق على النفقات للتأكد من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها، وأن الصرف تم وفقاً للقوانين والأنظمة بما في ذلك عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة، وغير ذلك من

الأمـــور التـــي تضـــمن عـــدم وجـــود أي تلاعـــب أو اخـــتلاس لأمـــوال المجـــالس المحلية[1].

الفرع الثاني

الرقابة السياسية على المجالس المحلية

يقصد بالرقابة السياسية رقابة الرأي العام، ورقابة البرلمان في الدول التـــي تأخـــذ بمبدأ الفصل بين السلطات، والمجالس المحلية تخضع لهاتين الصورتين من صور الرقابة السياسية. وسوف نستعرض في هذا الفرع الرقابة السياسية على النحو الآتي:

أولاً: رقابة الرأي العام:

يمارس الرأي العام رقابة دائمة ومنتظمة على المجالس المحليـــة وأعمالهـــا عـــن طريق وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزيون. ويملك الرأي العـــام مـــن خلال تلك الوسائل والأساليب التأثير على عمل المجالس، فيمارس من خلالها دوراً رقابياً مهماً عن طريق طرح المشكلات المحلية، وبيان أوجه القصور والعجز الـــذي يعتـــري أعمال المجالس المحلية، من أجل رفع مستوى الخدمات المحلية التي تقدمها لأبناء الوحدة المحلية. ومن أشهر برامج الرقابة في المملكة الأردنية برنامج البث المباشر أو الإذاعـــة في خدمتك أو برنامج الحكم المحلي وغيرها، التي تنقل وتعالج هموم ومشـــاكل ســـكان الوحدات المحلية، ومطالبة المسئولين المحليين بالإجابة على تساؤلات ســـكان الوحـــدات المحلية والعمل على حل مشكلاتهم.

كما تتجلى أهمية وفاعلية رقابة الرأي العام على سير المجالس المحلية عند انتهاء دورة المجلس المحلي وإجراء الانتخابات الجديدة، فهو الوقت المناسب لمحاسبة وتقيـــيم أداء المجالس المحلية وأعضائها، واستبعاد الأعضاء الذين لم يكونـــوا علـــى مســـتوى المسئولية، وذلك عن طريق عدم تجديد انتخابهم وانتخاب أعضاء جدد بدلاً عنهم، ناهيك عن مطالبة السلطة المركزية بحل المجالس المحلية التي تتعســـف باســـتعمال ســـلطاتها واختصاصاتها وتخرج عن مبدأ المشروعية بصورة دائمة ومستمرة وصارخة[2].

---

(1) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 161.

(2) د. علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية،.مرجع سابق، ص 230-231.

ثانياً: رقابة البرلمان:

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بتحديد الإطار التشريعي العام للمجالس المحلية[1]. فهو الجهة المختصة بتحديد قواعد وأسس تكوين المجالس وهيكلها التنظيمي واختصاصاتها ومواردها المالية، وله الحق بأن يوسع أو يضيق من تلك القواعد والوسائل نظراً لما يملكه من اختصاص بتعديل القواعد التشريعية (قانون البلديات وقانون إدارة القرى) التي تحكم الهيئات المحلية.

ويتولى البرلمان هذا الدور الرقابي إما تلقائياً، وإما بناء على طلب من السلطة التنفيذية، وإما بناء على طلب المجالس المحلية ذاتها.

كما يمارس البرلمان رقابته على المجالس المحلية من خلال علاقته المتبادلة مع السلطة التنفيذية، إذ يملك حق السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة وسحب الثقة من الحكومة.

وبالإضافة إلى ذلك فإن لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو. ولا يناقش الاستجواب قبل مضي ثمانية أيام على إبلاغه إلى الوزير، إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة[2].

ويتضح من خلال ما تقدم أن البرلمان بإمكانه ممارسة دور رقابي مهم على سير المجالس المحلية، وتوجيه سياسة وفلسفة اللامركزية الإقليمية كما يشاء.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على المجالس المحلية

يعتبر القضاء المرجع الحقيقي الذي يلجأ إليه جميع السلطات العامة والأفراد على حدٍ سواء للتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية، والأردن هو إحدى

---

(1) تنص المادة (12) من الدستور الأردني (الشئون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة).

(2) المادة (96) من الدستور الأردني لعام 1952م.

الدول التي تأخذ بمبدأ الازدواج القضائي[1] (القضاء العادي، والقضاء الإداري)، وبما أن المجالس المحلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية" المعنوية"[2] ، فلها الحق في التقاضي أي أن ترفع هي الدعاوى أو ترفع عليها من الغير، ونتناول بيان ذلك فيما يلي:

أولاً: رقابة القضاء العادي (المحاكم النظامية):

تختص المحاكم المدنية بالنظر في الدعاوى التي ترفعها المجالس المحلية[3]، أو الدعاوى التي ترفع عليها من الغير سواءً أكانوا أشخاصاً عاديين أو اعتباريين، وأهم مجالات هذه الرقابة هي دعاوى التعويض عن الأضرار التي تلحقها هذه المجالس بملك الغير، أو تلك الأضرار الناجمة عن تقدير قيمة العقارات المستملكة للنفع العام أي لغايات إقامة المرافق والمشروعات اللازمة لتوفير الخدمات والاحتياجات الضرورية للمواطنين[4].

وعلى سبيل المثال فإن بيع فضلات الطرق يدخل في نطاق اختصاص المحاكم العادية، وقد أكد القضاء الأردني على ذلك فقد جاء في أحد أحكامه[5]: وقد أناطت المادة (41/ الفقرة الأولى/ البند 34) من قانون البلديات " الحق في بيع فضلات الطرق دون أن تعين طريقة البيع أو تحدد أصولاً معينة لذلك، ولهذا فإن من حق المجلس البلدي أن يتعاقد على بيعها مع أي شخص كان، وإذا تعاقد مع أحد الأشخاص على بيعها ثم أخل بما تعاقد عليه، فإن النزاع بهذا الشأن يعتبر نزاعاً مدنياً يعود أمر النظر فيه إلى المحاكم المدنية لا إلى محكمة العدل العليا".

---

(1) د. محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 148.

(2) المادة (41/ ح) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م.

(3) مثال ذلك الدعوى التي أقامتها بلدية الزرقاء على شركة الإعلان للرنين مطالبة إياها بمبلغ (1400) دينار بدل قيام الشركة بأشغال أرمة على سطح مجمع الزرقاء.

– محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم 940/ 99، تاريخ 10/11/ 1999م، مجلة نقابة المحامين سنة 2000م، العددان (11، 12)، ص 3958.

(4) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 162.

(5) محكمة العدل العليا الأردنية الصادر في تاريخ 25/ 6/ 1968م، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1968م، العدد (2)، ص 546.

ويجب على المجالس المحلية إتباع الأحكام التي تنص عليها القوانين والأنظمة فيما تتخذ من قرارات وتقوم به من أعمال، وإلا فإن لصاحب العلاقة طلب التعويض عما لحقه من ضرر في هذه الحالة، ومن الأحكام الصادرة عن القضاء العادي بهذا الشأن حكم (محكمة التمييز) رقم 85/421 ومما جاء فيه[1]: " ليس للبلدية أن تهدم البناء المرخص إلا بعد إنذار صاحب البناء وفقاً للبندين 1، 3 من المادة (38) من قانون تنظيم المدن .. ويأخذ حكم البناء المهدوم من حيث استحقاق التعويض عن القسم الباقي والذي لا يصلح للاستعمال، ويستحق المدعي التعويض الذي يقدره الخبراء".

أما بالنسبة لفتح وتوسيع الطرق والشوارع على مخططات التنظيم والمصادقة عليها فإنه يعتبر استملاكاً يستحق مالك قطعة الأرض التعويض عن المساحة الزائدة عن الربع القانوني، إلا إذا تنازل لمصلحة البلدية عن حقه في هذا التعويض، ومما قضت به محكمة التمييز في حكمها الصادر بتاريخ 18/ 1/ 2000م، قولها[2].

1- إن قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1987م عرف الاستملاك " بأنه نزع ملكية أي عقار من مالكه بمقتضى المواد 3- 9 منه للمنفعة العامة، كما أضاف حالة أخرى لنزع الملكية، واعتبرها استملاكاً وهي الحالة المنصوص عليها في المادة (13) من القانون ذاته، المتعلقة بفتح وتوسيع طريق بموجب مخطط تنظيمي أصلي أو تعديلي مكتسب الدرجة القطعية واعتبرت الفقرة (ج) من هذه المادة التصديق النهائي للمخططات بمثابة نشر لإعلان الاستملاك.

2- إن اجتهاد محكمة التمييز أستقر على أن نزع الملكية يعني النزع الجبري بحكم القانون، ولا يكون بالتالي بموافقة ورضاء المالك، ويقتصر حق المالك في هذه الحالة بالمطالبة بالتعويض العادل عما أستملك من ماله غير المنقول.

---

(1) حكم محكمة التمييز الصادر في تاريخ 25/ 6/ 1985م، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1987، العددان (5، 6)، ص 895. بخصوص طلبات التعويض عن القرارات الإدارية.
د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1990م، ص 355.
(2) حكم محكمة التمييز الصادر برقم 1364/ 99، تاريخ 18/ 1/ 2000م، المجلة القضائية، يصدر المعهد القضائي الأردني، العدد الأول، ص 131- 132.

3- إن الجزء المستملك من الأرض يصبح ملكاً للجهة المستملكة، وإن لم يتم تسجيل ذلك لدى دوائر التسجيل، لأن نقل الملكية في هذه الحالة يتم بحكم القانون ولا يبقى للمالك إلا الحق في التعويض.

4- إن المدعي المميز ضده وكما هو ثابت من البيانات ومنها إقراره الخطي أنه، وبناء على طلبه، جرى تعديل الشارع التنظيمي المار بقطعة أرضه موضوع هذه الدعوى، وأنه أسقط حقه في مطالبة البلدية (بلدية السموع – أربد) بأي تعويض مادي أو عيني عن الأجزاء المقتطعة من أرضه من جراء التعديل، كما أثبتت البينة أنه بناء على اتفاق بين المدعي وأشقائه قام بتقديم هذا الإقرار لغايات تحسين قطعة أرضه وإلغاء الدخلة التي كانت تمر بأرضه وأرض شقيقه.

ومما سبق يتضح بأن مفهوم النزع الجبري للملكية حسب تعريفه في المادة (2) من قانون الاستملاك غير متوافر في هذه القضية لأن التعديل كما أسلفنا جاء بناء على طلب المدعي مع إسقاطه لحقه في طلب التعويض، لذا فإن المدعي لا يستحق أي تعويض عما أصاب أرضه نتيجة تعديل مسار الشارع، وحيث أن محكمة الاستئناف وبقرارها المميز قد سارت على خلاف ذلك فإن قراراها يكون مخالفاً للقانون وأسباب التمييز ترد عليه.

كما أن محاكم القضاء العادي تختص بالطعن المقدم من أي مكلف بدفع مبلغ من المال إلى البلدية: مثال ذلك أن متقاعداً عسكرياً كان يشغل وظيفة مساح في بلدية جنين الصفا، عاملاً غير متفرغ، بموجب اتفاق خطي بأجره ستة دنانير لليوم الذي يعمل فيه. ونظراً لقيام البلدية ومديرية التقاعد في وزارة المالية بمطالبته برد ما استلم من راتبه التقاعدي ثم إيقاف راتبه التقاعدي بحجة أنه لا يجوز الجمع بين راتب التقاعد وراتب الوظيفة، أقام المدعي دعواه " على أساس أنه يعمل بأجرة يومية وغير متفرغ ولا يعتبر موظفاً، وإنَ ما تقاضاه من البلدية لا يعتبر راتباً عن عمل دائم" وقد أقرت محكمة الاستئناف بذلك[1].

(1) د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 164 وما بعدها.

إلا أن محكمة التمييز قضت " بأنه كان على محكمة الاستئناف قبل أن تصدر قرارها أن تستقصي ماهية أعمال المساحة التي قام بها المدعي (المميز ضده) على ضوء كتاب وزير البلديات تاريخ 26/ 11/ 1997م، الذي يشير إلى وجود وظيفة مساح في البلدية، وكذلك مضمون الاتفاق الموقع بين رئيس البلدية والمدعي، لذا فإن أسباب الطعن تكون واردة على قراراها وداعية إلى نقضه"[1].

فضلاً عن ذلك تختص محاكم القضاء العادي بالرقابة على الإنفاق من أموال البلدية سواءً كان هذا الإنفاق بقرار من رئيس المجلس البلدي أو من المجلس ذاته، وقد قضت محكمة التمييز في هذا الصدد بقولها[2]: " يستفاد من أحكام المادتين (13، 66) من النظام المالي للبلديات رقم 4 لسنة 1955م أنه لا يجوز الإنفاق من أموال البلدية إلا إذا كان للمادة التي يراد الإنفاق منها مخصصات في الميزانية المصادق عليها، وحيث أنه لا يوجد مخصصات في ميزانية بلدية المفرق في ذلك العام – والمصادق عليها- بصرف قيمة وجبة الغداء والمشروبات الغازية لرؤساء البلديات المشاركين في اجتماع مناقشة قانون البلديات المجتمعين في قاعة بلدية المفرق، فإن تكليف رئيس البلدية " مطعم المنقل" بتقديم وجبة الغداء لا يلزم البلدية بقيمتها".

وبناءً على ذلك يتضح بأن المحاكم النظامية وعلى رأسها محكمة التمييز تقف حارساً لحماية حقوق الطرفين وخاصة المواطنين من أي اعتداء عليها سواءً من قبل الإدارات المركزية أو اللامركزية كالمجالس المحلية، وعليه فإذا كانت قراراتها وإجراءاتها تخالف القوانين والأنظمة، فإنها تلتزم بضمان الأضرار والتعويض عنها، بل وإعادة الحال إلى ما كان عليه إن أمكن ذلك[3].

---

(1) حكم محكمة التمييز الصادر برقم 2672/ 99، تاريخ 26/ 4/ 2000م، مجلة نقابة المحامين سنة 2002م ، العددان (9، 10)، ص 2175.

(2) حكم محكمة التمييز الصادر برقم 1856/ 99، تاريخ 20/ 3/ 2000م، مجلة نقابة المحامين سنة 2001م، العددان (10، 11)، ص 2200.

(3) حكم محكمة التمييز الصادر برقم 1364/ 99 المجلة القضائية، مرجع سابق، ص 131- 132.
د. هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 166.

ثانياً: رقابة القضاء الإداري:

تختص محكمة العدل العليا باعتبارها المحكمة الإدارية الوحيدة في الأردن بالنظر في العديد من المنازعات المتعلقة بالمجالس المحلية على اختلاف مستوياتها، وسنعرض فيما يلي شرح أهم مجالات هذه الرقابة:

1- الطعون بالقرارات المتعلقة برخص المهن:

منح المشرع محكمة العدل العليا الاختصاص بنظر مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن المجالس المحلية، ولا شك بأن القرارات الصادرة عن هذه المجالس في ممارستها لوظائفها واختصاصاتها تعتبر قرارات إدارية.

ومما قضت به محكمة العدل العليا في مجال (رخص المهن) قولها: " يتبين من نص المادة (10/ أ) من قانون رخص المهن رقم 2 لسنة 1979م أن الرخصة تصدر لأية مهنة في الأماكن المخصصة لها بموجب قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية والشروط والتعليمات التي يحددها الوزير، كما يتبين من نص الفقرة (ب) من المادة ذاتها على أن رئيس البلدية بعد تأمين الخدمات العامة للأماكن المخصصة لممارسة أية مهنة يجب عليه أن يمهل لمدة لا تقل عن سنتين ولا تتجاوز الخمس سنوات الأشخاص الذين رخص لهم بممارسة المهنة خلافاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة سالفة الذكر، وعليه فإذا كانت قطعة الأرض المقامة عليها مناشير الحجر والرخام والمرخص للمستدعين ممارسة مهنتهم فيها لم تكن عند صدور القرار بإخلائها مشمولة بمخطط تنظيمي قطعي، فيكون القرار بإنذار المستدعين بإخلاء المناشير قبل قيام رئيس البلدية بتأمين الخدمات العامة وفق أحكام المادة العاشرة سالفة الذكر مخالف للقانون"[1].

وتؤكد المحكمة على ضرورة قيام البلدية بإعطاء المهلة القانونية وتأمين الخدمات قبل المطالبة بترحيل أصحاب المهن إلى مواقع جديدة، بقولها: " وبما أن قرار المجلس البلدي بالترحيل قد صدر قبل تأمين الخدمات العامة ومنها المياه، وهي خدمة لازمة

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 179/ 86، تاريخ 12/ 10/ 1987م، مجلة نقابة المحامين 1989م، العدد الأول، ص 137.

مباشرة لممارسة المستدعين لمهنة صناعة الطوب إلى درجة تتعذر ممارستهم لها بدون توفر هذه الخدمات، لذا يكون القرار مخالفاً لأحكام القانون وحقيقاً بالإلغاء"[1].

وأما بالنسبة لممارسة المهنة دون ترخيص فيمكن للبلدية إنذار المخالف ومطالبته بالترخيص ولرئيس البلدية الحق في إصدار (أمر مؤقت) بإغلاق المحل (غير المرخص) إلى أن تبت المحكمة المختصة بالموضوع، على أن يسبق ذلك توجيه إنذار للشخص المكلف بالحصول على الرخصة قبل صدور الأمر المؤقت بمدة شهر، وقد قضت محكمة العدل العليا بهذا الخصوص بقولها: " تعطي المادة (5) من القانون المعدل لرخص المهن رقم 23 لسنة 1989م، الحق لرئيس البلدية بإصدار أمر مؤقت بإغلاق أي محل تمارس فيه المهنة دون ترخيص، إلى حين قيام المخالف بالحصول على الرخصة أو تجديدها، إلى أن تصدر المحكمة المختصة قراراً بتبرئته من المخالفة، شريطة أن يكون قد أنذر بالحصول على الرخصة قبل صدور أمر الإغلاق بمدة شهر، وعليه فيكون قرار الإغلاق الصادر عن رئيس بلدية سحاب قبل إنذاره لمشغل المحل التجاري سابقاً لأوانه ومخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء"[2].

أما بالنسبة لإلغاء الرخصة بعد منحها فهو من اختصاص المحكمة فقط، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا: " إعمالاً لأحكام المادة (18) من قانون رخص المهن رقم 2 لسنة 1979م يعاقب كل من مارس المهنة بدون ترخيص أو غيرَ موقع المحل الذي حددته الرخصة أو غير المهنة التي صدر فيها الترخيص بإغلاق المحل، ويغرم بغرامة لا تزيد على عشرة دنانير أو الحبس مدة أسبوعين أو بكلتا العقوبتين.

كما أن أحكام المواد (6/ أ، 9، 18) من قانون رخص المهن رقم 2 لسنة 1979م تنص بإحالة من يخالف شروط رخصة المهن على المحكمة، ولا يملك رئيس البلدية مصدر الرخصة " المستدعى ضده"، في حالة ارتكاب المستدعي مخالفة لشروط

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 106/ 94، تاريخ 24/ 5/ 1994م، مجلة نقابة المحامين 1995م، العددان (5، 6)، ص 1095.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 158/ 94، تاريخ 4/ 10/ 1994م، مجلة نقابة المحامين 1995م، العددان (1، 2)، ص 48.

الترخيص أن يتولى سحب الترخيص أو إلغاءه، أو منع المرخص من ممارسة المهنة في المكان المرخص له فيه، إذ لا يوجد في قانون رخص المهن أي نص يخول السلطة الإدارية إلغاء الرخصة بعد منحها"[1].

2-الطعون بالقرارات الصادرة في مجال الاستملاك، والتصرف بممتلكات المجالس المحلية:

ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا الصدد قولها:

" يقصد المشرع بالشرط المنصوص عليه في المادة (4) من قانون الاستملاك رقم 6 لسنة 1980م (صدور قرار مجلس الوزراء بالاستملاك خلال مدة الستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الإعلان) هو الإفصاح عن رغبته في سرعة تنفيذ القانون وبناءً على ذلك فلا يعتبر القرار الصادر بعد انقضاء هذه المدة قراراً منعدماً، وإنما يعتبر مشوباً بالعيب البسيط وقابلاً للإبطال والإلغاء قضائياً إذا قدم الطعن خلال المدة القانونية"[2].

" كما خولت المادة (56) من قانون تنظيم المدن مجلس التنظيم الأعلى أو لجنة التنظيم اللوائية أو اللجنة المحلية أن تستملك الأرض المحددة للاستملاك الإجباري وفق قانون الاستملاك ويستفاد من ذلك أن تعيين الطريق بمقتضى مخطط التنظيم الهيكلي لا يفيد استملاكها، إلاّ أن قانون الاستملاك رقم 2 لسنة 1976م جاء ليعدل هذا الأمر إذ أعتبر (بمقتضى المادة 22 منه) استملاكاً فتح أو توسيع أي طريق بموجب مخطط تنظيم أصلي أو تعديلي مكتسب الدرجة القطعية"[3].

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 159/ 87، تاريخ 28/ 1988/6م، مجلة نقابة المحامين 1991م، العدد (1)، ص 84.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 167/ 87، تاريخ 29/ 1988/3م، مجلة نقابة المحامين 1989م، العدد (6)، ص 1548.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 47/ 88، تاريخ 21/ 1988/12م، مجلة نقابة المحامين 1990م، العدد (2)، ص 518.

3-الطعون بالقرارات المتعلقة بموظفي المجالس المحلية:

يدخل في نطاق اختصاص محكمة العدل العليا نظر المنازعات ذات العلاقة بموظفي المجالس القروية والبلدية. وقد ورد في حيثيات حكمها الصادر في تاريخ 10/ 5/ 2000م بخصوص تعيين أو نقل موظفي البلديات، ما يلي:

- " تنص المادة (3) من نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955م على أنه لا يجوز تعيين موظف إلا بوجود وظيفية شاغرة في الملاك وبراتب لا يزيد عن الراتب المخصص لها في الموازنة، وعرفت الملاك بأنه مجموع الوظائف والدرجات المعينة لها في موازنة البلدية المصادق عليها.
- يتبين من جدول تشكيلات الوظائف الخاص ببلدية عجلون عدم وجود وظيفة مسماها جابي وأمين صندوق لدى دائرة ترخيص المركبات والسوقيين.
- فيكون قرار نقل المستدعي إلى وظيفة لا وجود لها في جدول التشكيلات مشوباً بعيب مخالفة القانون ومستوجباً الرد، ويكون بالتالي قرار بلدية عجلون تسليم المستدعي المهام الموكلة إليه كأمين صندوق مستوجب الإلغاء أيضاً"[1].

ومن أحكامها في مجال إلغاء الوظائف قولها:

" إن الهدف الذي يقصده المشرع من إلغاء الوظائف هو عدم الحاجة للوظيفة، فإذا تبين أن الهدف الذي رمى إليه مصدر القرار مغاير لذلك، يكون القرار الصادر مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة"[2].

كما قضت محكمة العدل العليا بخصوص عزل الموظفين في هذه المجالس: " أن نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955م قد أناط صلاحية عزل الموظف غير المصنف برئيس المجلس بموافقة الحاكم الإداري، لذلك فإن القرار الصادر عن جهة غير مختصة لا يصبح صحيحاً بمجرد اشتراك الجهة المختصة مع الجهة غير المختصة بإصداره، بل يجب لصحة القرار أن يصدر إنشائياً عن الجهة المختصة لوحدها"[3].

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 526/ 99، مجلة نقابة المحامين 2000م، العددان (9، 10)، ص3088.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 7/ 4/ 1965م، مجلة نقابة المحامين 1965م، العدد (2) ص554.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 5/ 3/ 1972، مجلة نقابة المحامين 1973م، العدد (1) ص33.

وكذلك قولها: " نصت المادة (26) من نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955م الصادر بمقتضى المادة (43) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م على أنه يجوز الاستغناء عن خدمات الموظفين غير المصنفين من قبل رئيس البلدية إذا اقتنع بعدم كفاءتهم أو لياقتهم بموافقة المتصرف، وبناء على ذلك فلا يرد القول بوجوب اتخاذ إجراءات تأديبية والتحقيق فيما ينسب للموظف غير المصنف من مخالفات قبل إصدار قرار الفصل، لأنه لم يرد في نظام موظفي البلديات أو قانون البلديات ما يوجب على رئيس البلدية اتخاذ إجراءات تأديبية قبل إصدار مثل هذا القرار بالنسبة للموظفين غير المصنفين، كما أن اتخاذ الإجراءات التأديبية لا ينطبق إلا على الموظفين المصنفين فقط، وذلك إعمالاً لصراحة النص في المادة المشار إليها"[1].

4- الطعون بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية:

تختص محكمة العدل العليا بالفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بصدد ممارستها لرقابتها ووصايتها على أعمال المجالس المحلية التي يشترط المشرع، لنفاذها موافقة أو تصديق الإدارة المركزية.

وفي هذه الحالة يمكن لذوي المصلحة الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية، سواءً كان مصدرها الحاكم الإداري، أو وزير الشؤون البلدية، أو مجلس الوزراء. ومما قضت به محكمة العدل العليا في مجال تجاوز الحكام الإداريين لاختصاصاتهم، قولها: " تختص البلديات بالمسائل المتعلقة بتعاطي المهن وترخيصها ومراقبتها وتفتيش المحلات في المناطق البلدية عملاً بقانون رخص المهن رقم 3 لسنة 1979م، وتدخل في ولاية المحاكم وليس الحكام الإداريين سلطة توقيع العقاب على المحلات بما في ذلك إغلاق المحل المخالف لأحكام قانون رخص المهن رقم 3 لسنة 1979م. ولا يوجد أي نص قانوني يعطي الحاكم الإداري سلطة مراقبة تطبيق قانون رخص المهن أو سلطة إغلاق المحلات المرخصة بتعاطي المهن لأي سبب كان ولو تعلق بدواعي أمنية"[2].

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 162/ 86، مجلة نقابة المحامين 1989م، العدد (2)، ص416.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 36/ 88، مجلة نقابة المحامين 1989م، العددان (5، 6)، ص1533.

فضلاً عن ذلك تقرر المحكمة بأنه لا حاجة لتصديق السلطة المركزية على قرارات المجالس المحلية إلا في الحالات التي نص عليها المشرع، مثال ذلك قولها: " لا يعتبر التنبيه من العقوبات التأديبية المدرجة في المادة (19) من نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955م التي تتدرج من الإنذار حتى العزل.

كما أن قرار المجلس البلدي بتوقيع عقوبة توقيف الزيادة السنوية بحق المستدعي ونقله من وظيفية محاسب إلى وظيفة أمين صندوق هو بحد ذاته قرار نهائي لا يحتاج إلى تصديق الوزير إلا في حالتي العزل وتنزيل الدرجة فقط"[1].

وتؤكد محكمة العدل العليا في حكمها بتاريخ 23/ 7/ 1991م، على ضرورة اختصام سلطة الوصاية إضافة إلى المجلس المحلي في حالة الطعن بالقرارات التي تحتاج إلى مصادقتها، ومما جاء في حيثيات هذا الحكم قولها: "لا يكتسب القرار الصادر عن المجلس البلدي الصبغة النهائية إلا بعد مصادقة المحافظ عليه بصفته السلطة التي لها الوصاية على المجلس.

وبالتالي فعلى الطاعن بالقرار الصادر عن المجلس البلدي والمصدق من المحافظ أن يختصم المحافظ أيضاً في دعواه حتى تتمكن المحكمة من التصدي للقرار المطعون فيه"[2].

ومما تقدم يتضح بأن الرقابة على المجالس المحلية بصورتيها الإدارية والقضائية تهدف إلى ضمان التزام هذه المجالس بمبدأ المشروعية واستهداف المصلحة العامة، وإذا كانت "رقابة القضاء" على أعمال وقرارات هذه المجالس موضع ترحيب، إلا أن الصور الأخرى ونعني بها "الرقابة الإدارية" تواجه الكثير من النقد خاصة وأن هذه المجالس ليست فروعاً للوزارات أو أجهزة تابعة لها، بل هي نموذج للإدارات اللامركزية الإقليمية

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 89/ 88، مجلة نقابة المحامين 1989م، العددان (7، 8) ص2377.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية برقم 89/ 91، مجلة نقابة المحامين 1992م، العددان (5، 6) ص1554.

التي تتميز بانتخاب الهيئات التي تديرها، لذا يفترض فيها أن تتمتع باستقلال كبير في اتخاذ قراراتها وتنفيذ مشروعاتها.

وعلى هذا الأساس فإن رؤساء وأعضاء هذه المجالس يرون أن هذا النوع من الرقابة يمس استقلالهم، ويحد من طموحاتهم في تنفيذ برامجهم وخططهم.

أما وجهة نظر السلطة المركزية فتذهب إلى ضرورة إشرافها ورقابتها على الهيئات المحلية ولو كانت منتخبة، فغايتها التأكد من تطبيقها للقوانين والأنظمة، وعدم إساءتها لاستعمال سلطاتها كإنفاق أموالها في مشروعات لا تعود بالنفع العام على مواطنيها[1].

ويرى الباحث بضرورة وجود الرقابة على أعمال وقرارات الهيئات اللامركزية وفي مقدمتها المجالس المحلية، لأن رقابة السلطة المركزية تستهدف التأكد من قيام هذه الهيئات بوظائفها واختصاصاتها بصورة قانونية وعدم إساءة استعمالها لسلطاتها سواءً بالتعدي على حقوق المواطنين أو باستهداف هذه المجالس لمصالح شخصية أو غايات وأهداف لا تحقق الصالح العام.

ومع ذلك يستحسن عدم المبالغة في ممارسة السلطة المركزية لرقابتها ووصايتها على المجالس المحلية، لأن الإفراط في ذلك يعيق عمل هذه المجالس من ممارسة اختصاصاتها بصورة مستقلة، إلا أن التفريط أو التهاون قد يدفع هذه المجالس إلى عدم الالتزام بالقوانين والأنظمة فيما تتخذه من قرارات.

---

(1) د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 177.

الباب الثاني
السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية

تمهيد وتقسيم:

من الأهمية بمكان وقبل البدء بالحديث عن نظام السلطة المحلية في ظل القانون رقم 4 لسنة 2000م المعدل ينبغي أن نستعرض بإيجاز نظم السلطة المحلية قبل الوحدة لكل من الشطر الشمالي والشطر الجنوبي كل ما أمكن ذلك[1].

حيث عاش ما كان يسمى بالشطر الشمالي من اليمن بعد الاستقلال عن الحكم العثماني وخلال الحكم الإمامي واقعاً اقتصادياً وإدارياً متخلفاً فلا وجود لحياة مدنية ولا بنية تحتية، إذ كان الإمام مسيطراً على مقاليد الأمور كافة ومحتكراً لها في يده وحده، وقد استبقى الإمام يحي حميد الدين في بداية الأمر التقسيم الإداري العثماني، إلاّ أنّ ذلك لم يدم طويلاً فقام بإلغاء العديد من الألوية واستبدلها بما يشبه البلديات وجعل على رأس كل بلدية أحد أبنائه أو أقاربه حاكماً لها[2].

وقد كان الشطر الشمالي من اليمن أثناء الحكم العثماني مقسماً إلى أربعة ألوية هي لواء صنعاء، لواء تعز، لواء الحديدة، لواء صعدة، وبعد تولي آل حميد الدين الحكم أضاف الإمام يحي حميد الدين لواءين جديدين هما لواء حجة، ولواء إب. وفي ظل العهد الملكي الإمامي لم تكن في اليمن أجهزة مركزية منظمة بالمعنى المتعارف عليه اليوم، فقد كانت هناك مكاتب بمسميات مختلفة ورثها اليمن عن العثمانيين، وهذه المكاتب هي المحاسبة والإنشاءات والمعارف والبريد والجيش وبيت السلك (الاتصالات) والإدارة الخارجية والإدارة الداخلية، ويمكن

---

(1) نقصد بشطري اليمن الجمهورية العربية اليمنية، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، وبحلول عام 1990م تحققت الوحدة اليمنية وذابت الشخصية المعنوية للدولتين في دولة واحدة هي الجمهورية اليمنية.

(2) إدجار أو بلاس: اليمن الثورة والحرب حتى سنة 1970م، مكتبة مدبولي، الطبعة الثانية، 1990م، ص57.

أن نطلق علـى الإدارة الداخليـة إذا صـح التعبيـر الإدارة المحليـة مجـازاً أو إدارة شئون الألويـة والقضـوات والنـواحي، وكـان جميـع المشـتغلين بشـئون الإدارة المحلية يخضعون لسلطة الإمام مباشرة[1].

وكان الجهاز الإداري المحلي في ذلك العهـد جهـازاً مهتـرءاً ينخـره التخلـف والفساد في ظل نظام إمامي منغلق على نفسـه بعيـداً عـن العـالم الخـارجي ومـا يدور فيه حتى قيام ثورة 26 سبتمبر 1962م، والإعـلان عـن الجمهوريـة العربيـة اليمنية فكان من الضروري أن تتجه الدولـة الجديـدة إلـى الانفتـاح علـى الخـارج والعمل على الاستفادة من النظم الإدارية الأكثر تقـدماً. فاتجهـت إلـى أخـذ الكثيـر من التنظيمات الحديثة المطبقة فـي بعـض الـدول الشـقيقة فـي محاولـة لتحـديث نظمها الإدارية.

وذلك نظراً لاتساع وظيفة الدولـة حيـث بـدأت الخـدمات الحكوميـة تنتشـر وتعم أنحاء البلاد، الأمر الذي ترتب عليـه قيـام الإدارة المحليـة، وفـي مثـل هـذه الظروف كان لزاماً على الدولـة أن تسـعى نحـو تطبيـق لامركزيـة الإدارة عـن طريق الأخـذ بنظـام الإدارة المحليـة، الـذي بمقتضـاه تمـنح الوحـدات الإداريـة المحلية المزيد مـن السـلطات والاختصاصـات ممـا يخفـف العـبء عـن الإدارة المركزية ويجعلهـا تتفـرغ للتخطـيط القـومي الشـامل وتركـز اهتماماتهـا علـى المشروعات القومية الكبرى.

وقد بدأت مرحلة التحديث بعد قيام الثورة سنة 1962م مباشرة وتمثلت في إنشـاء العديد من الأجهزة الإدارية وتحديد اختصاصاتها على النحو الذي يجري عليه العمل في الدول المتقدمة، كما أن إنشاء الأجهزة الإدارية الجديدة جاء على وجه السرعة لاعتبارات سياسية وقومية دون الأخذ في الاعتبار أوضاع البيئة الإدارية المحلية فـي (ج.ع.ي)[2]

---

(1) د. عبيد محمد عنان، والأستاذ. مطهر محمد الكبسي: مبادئ الإدارة العامة وإدارة التنمية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، المعهد القومي للإدارة العامة صنعاء، 1986م الطبعة الثانية، ص 48.

(2) اختصار للجمهورية العربية اليمنية.

مما ترتب عليه مجرد إنشاء هياكل تنظيمية لأجهزة إدارية غير قادرة على القيام بالوظائف المنوطة بها(1).

إلاَّ أنَّ العزلة الكاملة التي كانت مفروضة على اليمن قبل قيام الثورة في مواجهة العالم الخارجي، والتخلف الشديد الذي كانت ترزح تحته مختلف مناطق ج.ع.ي لاسيما الريفية منها كان لهما أثراً بالغاً في كبح حركة التطوير والتحديث للنظم الإدارية والحد من إنجازاتها، ومع ذلك أدركت الدولة أهمية التنمية الريفية الذاتية التي أصبحت ضرورة حتمية للنهوض بالمجتمع اليمني، فكانت الحركة التعاونية بداية الانطلاق لتطبيق نظم اللامركزية الإدارية، حيث منحت الوحدات الإدارية المحلية بعض الصلاحيات في المجال الإداري لاسيما أنها تدرك أن جهود الحكومة على المستوى المركزي مهما بلغت لا تستطيع أن تنهض بعبء تنمية وتطوير كافة الأقاليم والمناطق الريفية على مستوى الجمهورية(2).

ومع ذلك لم يستطع الجهاز الإداري التعامل مع نظام الإدارة المحلية وتحقيق الاستفادة المرجوة منه، حيث كشف التطبيق العملي لهذا النظام كثيراً من السلبيات وواجه العديد من العوائق والمشكلات مما أدى إلى سن العديد من التشريعات التي تناولت تنظيم شئون الإدارة المحلية منذ قيام ثورة 26 سبتمبر1962م وحتى سنة 1985م.

ورغم تلك المشكلات والعوائق فقد كان لتطبيق نظام السلطة المحلية في ج.ع.ي بعد قيام الثورة ايجابيات كثيرة لعل أهمها ظهور الحركة التعاونية التي سعت إلى مواجهة عوامل التخلف الحضاري والحد منها، والتي مثلت بداية الانطلاق باليمن إلى آفاق رحبة في طريق التقدم المنشود بهدف تلبية الاحتياجات المعاصرة للمجتمع اليمني، والاستثمار الأمثل للموارد المالية والبشرية المتاحة بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف القومية، فمن خلال

---

(1) د. عبيد محمد عنان، والأستاذ. مطهر محمد الكبسي: مرجع سابق، ص 54، 56.

(2) د. عبيد محمد عنان؛ د. مطهر محمد الكبسي: مبادئ الإدارة العامة...، مرجع سابق، ص 398.

الدعم المتواصل والتأييد الكامل الذي كانت تحظى به الحركة التعاونية من قبل الحكومات المتعاقبة سواءً كان دعماً مادياً أم معنوياً عن طريق إصدار التشريعات المنظمة للحركة التعاونية، ازدهرت وتطورت حركة التعاون الأهلي للتطوير في ج ع ي[1].

أما ما كان يسمى بالشطر الجنوبي من اليمن سابقاً، فقد كان خاضعاً للاستعمار البريطاني حتى إعلان استقلاله عام 1967م، وقامت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية التي آلت إليها مقاليد الأمور كافة وورثت بذلك نظم الإدارة التي كانت سائدة في عهد الاستعمار، ومع بداية هذه المرحلة من مراحل التحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي كان لابد من إعادة النظر في التقسيم الإداري لإقليم الدولة الجديدة والتي امتدت من المهرة شرقاً إلى باب المندب غرباً، والبدء بإنشاء المؤسسات الدستورية الوطنية التي تعبر عن طموحات المواطنين والقيام بتنظيم شئون الدولة المختلفة وفي مقدمتها التنظيم الإداري للدولة، لذا فقد أولت الدولة الجديدة اهتماماً خاصاً بشئون الإدارة المحلية فأرست نظاماً خاصاً يعني بشئون السكان في الوحدات الإدارية[2]، واستخدمت مصطلح سلطة الدولة المحلية وإدارتها في دستورها لسنة 1970م، ومصطلح أجهزة سلطة الدولة وإدارتها في دستور 1978م للتعبير عن الإدارة المحلية.

وقد تضمن دستوري ج. ي. د. ش[3] لسنة 1970، 1978م، الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية، فنصت المادتان (114،115) من دستور 1970م على أن تتولى مجالس الشعب المحلية القيام بأعباء الإدارة المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز ومراقبة أعمالها. وفي سنة 1973م عقد المؤتمر الأول للإدارة المحلية الذي أكد في قراراته على أهمية قيام المجالس المحلية المنتخبة في المحافظات والوحدات الإدارية الأخرى. وعلى ضوء ذلك بدئ بوضع مشروع قانون الحكم المحلي ومشروع قانون الانتخابات لمجالس الشعب

---

(1) القانون رقم 12 لسنة 1985م بشأن المجالس المحلية للتطوير التعاوني.
(2) علي مهدي علي العلوي با رحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية مرجع سابق، ص 44.
(3) اختصار لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.

المحلية، وتم مناقشة هذين المشروعين بصورة واسعة مع إشراك المواطنين بجميع محافظات الجمهورية خلال سنة 1975م، وقد تمخض عن تلك المناقشات أهم الإجراءات التحضيرية ذات الطابع الشعبي لإقامة المجالس الشعبية المحلية.

أما دستور 1978م فقد وسع نطاق اختصاصات مجالس الشعب المحلية فأناط بها سلطة البت في كل الشئون والقضايا المحلية، ومناقشة القضايا العامة، وتقديم الاقتراحات إلى الأجهزة العليا في الدولة، وقيادة البناء الاقتصادي والإجتماعي والثقافي، وإقرار الخطط والميزانيات والميزانية المحلية، والمصادقة على التقارير المتعلقة بسير تنفيذها، والإشراف على الأجهزة المحلية[1].

وفي أغسطس سنة 1976م أجريت أول انتخابات عامة لمجلس الشعب المحلي في محافظة حضرموت وحدها. وعلى ضوء الدروس المستخلصة من تجربة محافظة حضرموت تم إعداد الصياغة النهائية لمشروع قانون الحكم المحلي ومشروع قانون الانتخابات لمجالس الشعب المحلية، وجرى إصدارهما معاً في 2 يونيو 1977م، وفي نوفمبر سنة 1977م جرت لأول مرة في تاريخ جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية انتخابات حرة عامة ومتساوية ومباشرة، وبطريقة الاقتراع السري في الدوائر الانتخابية وذلك لانتخاب نواب الشعب في مجالس الشعب المحلية في جميع المحافظات على مستوى المحافظة فقط، كما تلا ذلك صدور الدستور المعدل في 1978/10/31م وفي إبريل سنة 1981م خضعت تجربة المجالس المحلية في المحافظات لتقييم شامل في ندوة موسعة عقدت لهذا الغرض، وجرت في منتصف العام ذاته الدورة الانتخابية الثانية لهذه المجالس.

والملاحظ أن اليمن بشطريه خضع لأنظمة سياسية وإدارية مختلفة، حيث كان الشطر الشمالي من الوطن خاضعاً لسيطرة العثمانيين ثم الملكيين، بينما كان الشطر الجنوبي خاضعاً لسيطرة الاستعمار البريطاني، وبعد قيام ثورتي 26

(1) المادتان (113، 114) من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لسنة 1978م.

سبتمبر 1962م في الشمال و 14 أكتوبر 1963م في الجنوب، تم إصدار العديد من التشريعات المنظمة للسلطة المحلية في الشطر الشمالي، وأنظمة سلطة الدولة المحلية وإدارتها في الشطر الجنوبي، وجرى العمل بهذه القوانين حتى قيام اليمن الموحد في 22 مايو 1990م.

ومع ذلك لم يكن للمجالس المحلية والبلدية تأثير كبير على مجريات الحياة السياسية، ولم تكن تعبر عن إرادة المواطنين، ومع قيام الوحدة اليمنية المباركة في 22 مايو 1990م احتلت قضية الإدارة المحلية موقعاً بارزاً في الجدل السياسي حول البنية المؤسسية للدولة المركزية على اعتبار أن نظام الإدارة المحلية يقوم على إعطاء المجتمعات المحلية حق المبادرة والمشاركة في التخطيط والتنفيذ والإدارة واتخاذ القرار على مستوى المديريات والمحافظات، وذلك هو السبيل الأمثل للحد من المركزية الشديدة التي كانت تميز بنية الدولتين الشطريتين قبل الوحدة وهي الطريق الحضاري والديمقراطي لبناء دولة عصرية حديثة...

وبذلك انتقلت تجربة الإدارة المحلية في ج.ع.ي من مجرد نشاط تعاوني أهلي يغلب عليه الطابع الاختياري إلى مؤسسة دستورية يكفلها الدستور وتنظمها القوانين.

وعلى هذا الأساس برزت جملة من الأسس الدستورية والقانونية فيما يتعلق بالمجالس المحلية، حيث عمد المشرع اليمني إلى تثبيتها على نحو يتناسب وأهميتها في نظام الإدارة المحلية.

وقد جاء دستور الوحدة اليمنية لسنة 1990م محدداً موقع ومكانة المجالس المحلية في التنظيم الإداري للدولة بوجه عام وفي نظام الإدارة المحلية بوجه خاص في المواد " 117، 118، 119" منه، كما جاءت التعديلات الدستورية عامي 1994م،2001م لتعكس الأسس والثوابت ذاتها ولاسيما بأجهزة السلطة المحلية مع تعديل بعض الصيغ حيث تم في 20 فبراير 2001م تعديل 13

مادة[1]، وقد تم ترتيب وترقيم الدستور بعد التعديل وأصبحت مواد دستور الجمهورية اليمنية (162) مادة بعد أن كانت (159) مادة قبل التعديل[2].

وطبقاً لأحكام الدستور فإن نظام السلطة المحلية يقوم على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية ويهدف إلى توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية طبقاً لأحكام القانون، وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها.

وتلبية لتلك الأسس الدستورية نظم المشرع اليمني المجالس المحلية بمقتضى القانون رقم 52 لسنة 1991م[3]، المعدل بالقانون رقم 4 لسنة2000م[4]، والذي ألغى كلاً من القوانين السابقة[5]، ونص على أيلولة ممتلكات وحقوق والتزامات المجالس المحلية للتطوير التعاوني ومجالس الشعب

---

(1) المواد التي عدلت صيغتها سنة2001 هي:
(10، 13 ، 61، 64، 86، 91، 92، 100، 107، 111، 143، 156، 159) والتي صارت على التوالي بالأرقام: (10، 13، 62، 65، 87، 92، 93، 101، 108، 112، 145، 158، 160)، وإضافة ثلاث مواد (35، 161، 162)، بالإضافة إلى تعديل نص المادة (125) في الفقرة (ز) منها على أن : " رعاية تجربة السلطة المحلية ودراسة نشاطها وتقييمها واقتراح تطويرها وتعزيز دورها"، وإضافة مادتين أخريين هما (126 ، 127)، وحذف مادتين هما: (119 ، 158).

(2) دستور الجمهورية اليمنية الطبعة الأولى 2001م.

(3) والملاحظ أن المجالس المحلية ظلت بموجب القانون رقم 52 لسنة 1991م دون انتخابات، للفترة من عام 1991م إلى 2000م، وبعد صدور القانون رقم 4 لسنة 2000م المعدل أجريت أول انتخابات للمجالس المحلية في 21 فبراير 2001م.

(4) معدل بالقانون رقم 71 لسنة 2000م والذي تضمن مادة واحدة فقط هي المادة (153) مكرر.

(5) أحكام القانون رقم 27 لسنة 1985م بشأن المجالس المحلية للتطوير التعاوني وتعديلاته في الشطر الشمالي وأحكام القانون رقم 17 لسنة 1977م بشأن الحكم المحلي وتعديلاته في الشطر الجنوبي كما ألغى كل قانون سابق بشأن الإدارة المحلية وكل حكم أو نص يتعارض معه.

المحلية القائمة قبل صدوره إلى المجالس المحلية المشكلة وفقاً لأحكامه وتتم تصفية الحقوق والالتزامات فور الانتهاء من تشكيل المجالس المحلية تحت إشراف وزارة الإدارة المحلية.

ومما سبق يتضح أن جوهر نظام السلطة المحلية يرتكز على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، وقد تعامل الدستور مع " السلطة المحلية " بما يشير إلى أن قصد المشرع ينصرف إلى الإدارة المحلية واسعة الصلاحيات التي يمكن من خلالها تحقيق أهداف المشاركة الشعبية في عملية التنمية.

كما أورد المشرع الدستوري الأحكام المتعلقة بالسلطة المحلية مشيراً إلى تقسيم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها مجالس محلية منتخبة على مستوى (المحافظة والمديرية) تتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنة الاستثمارية للوحدة الإدارية، والإشراف والرقابة والمحاسبة على أجهزة السلطة المحلية، والتأكيد على أن كل من الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة[1]، ويتضح من خلال النصوص المشار إليها بأنها شكلت الأساس التشريعي لنظام الإدارة المحلية، وجسدت أهم عناصره المتمثلة في الشخصية الاعتبارية والانتخابات، والموارد المالية والرقابة المركزية، حيث تشكل هذه العناصر مجتمعة جوهر نظام السلطة المحلية وضمان استقلالها، كما أن بعض الفقهاء يجعل (الشخصية الاعتبارية) ركناً أساسياً لقيام النظام اللامركزي، والبعض الآخر يجعل الانتخاب أساساً لقيام هذا النظام[2].

كما أن الرقابة المركزية، والموارد المالية لا تقل أهمية عن العنصريين السابقين حيث تشكل الرقابة أحد مقومات اللامركزية المحلية، كما تعد الموارد المالية عنصراً

---

(1) المواد (145، 146، 147) من الدستور الصادر سنة 2001م.

(2) تعد الشخصية الاعتبارية، والانتخاب والموارد المالية أهم مرتكزات اللامركزية الإدارية المحلية وبدونها لا تعدو أن تكون تلك الوحدات سوى فروع للحكومة المركزية.

جوهرياً في استقلال الهيئات المحلية وتمكينها من الوفاء بالتزاماتها وإشباع حاجات المجتمعات المحلية.

وسيراً مع خطة الدراسة فإننا سنتحدث في الفصل الأول من هذا الباب عن تشكيل السلطة المحلية، ونفرد الفصل الثاني لدراسة اختصاصات السلطة المحلية ومواردها المالية، فيما نتناول الرقابة على السلطة المحلية في الفصل الثالث وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول: تشكيل السلطة المحلية.

الفصل الثاني: اختصاصات السلطة المحلية ومواردها المالية.

الفصل الثالث: الرقابة على السلطة المحلية.

الفصل الأول

تشكيل السلطة المحلية

تمهيد وتقسيم:

تُشكل السلطة المحلية من خلال التقسيم الإداري الذي يمثل خطوة أولية على طريق اللامركزية المحلية، ولغرض قيام اللامركزية الإدارية يتعين تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية بناء على أسس علمية ومعايير موضوعية يراعى من خلالها مجمل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد نص دستور الجمهورية اليمنية المعدل في المادة (145) منه على أن: " تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب أو اختيار وتعيين رؤسائها، ويحدد اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها".

وقد تناول دستور ج. ي[1] لسنة 1990م وتعديلاته لعامي 1994م، 2001م، تسمية وحدات الإدارة المحلية بأجهزة السلطة المحلية، كما تناول ذلك قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م في المادة (15) منه[2].

---

(1) اختصار للجمهورية اليمنية.

(2) بعد قيام ثورة 26 سبتمبر 1962م في اليمن الشمالي وقيام الجمهورية العربية اليمنية، واستقلال الشطر الجنوبي من اليمن وقيام جمهورية اليمن الديمقراطية سنة 1967م. تغايرت الأحكام الدستورية اليمنية بصدد تسمية وحدات الهيئات المحلية، حيث نصت على الإدارة المحلية دساتير ج.ع.ي لأعوام (1964، 1965، 1967، 1970).

في حين قرر دستور ج. ي. د. ش لسنة 1970م تسمية سلطة الدولة المحلية وإدارتها وألغى دستور ج. ي. د. ش لسنة 1978م كلمة المحلية مكتفيا بالنص على سلطة الدولة وإدارتها. ومن خلال أوجه الشبه والاختلاف في الأحكام الدستورية اليمنية قبل الوحدة بصدد الوحدات المحلية، تبين بأن دساتير ج. ع. ي قد اتفقت في تسمية الإدارة المحلية في عناوينها في ظل الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات نصا أو ضمنا وبذلك تكون هيئات الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية.=

ومن ثم فإن وحدات الإدارة المحلية تشكل المجال الطبيعي للتقسيم الإداري، وتتكون من أمانة العاصمة – المحافظات – المديريات – المدن عواصم المحافظات وتعتبر هذه الأخيرة في حكم المديريات، فيمكن القول أن الوحدات الإدارية المشار إليها تنتظم في مستويين أثنين أولهما " المحافظات بما في ذلك أمانة العاصمة"[1]، وثانيهما " المديريات والمدن عواصم المحافظات"[2] وفي إطار هذين المستويين ينشأ نوعان من الوحدات الإدارية المحلية وتشمل كلاً من " المحافظات والمديريات والمدن عواصم المحافظات"، كما تنشأ في إطار هذه الوحدات نوعان من المجالس المحلية المنتخبة هما: مجالس المحافظات[3] ومجالس المديريات[4] وبالنسبة لمجالس المدن عواصم المحافظات، فإنه يسري بشأنها ما يسري على المديريات من أحكام[5].

= أما بالنسبة لدستوري ج. ي. د. ش لعامي 1970م، 1978م فقد قضيا بسلطة الدولة المحلية وإدارتها في الأول وسلطة الدولة المحلية في الثاني في ظل أخذ الدستورين بمبدأ وحدة سلطة الدولة. زد على ذلك إن الدستورين اشترطا أن ينظم القانون سلطة الدولة المحلية وإدارتها على أساس المركزية الديمقراطية في (المادة (113) من دستور 1970م، وفي المادة (112/ 2) من دستور 1978م).
للمزيد يراجع د. قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 71.

(1) نصت المادة (2/6) من قانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م على أن : " الوحدة الإدارية تمثل أمانة العاصمة والمحافظة والمديرية وتعتبر في حكم المديرية المدن المتخذة عواصم للمحافظات. وبناءً على هذا النص تعتبر أمانة العاصمة في حكم المحافظة، وبما أن المشرع أفرد لها قانون مستقل يجعلها غير خاضعة لقانون السلطة المحلية الذي يعد القانون العام للإدارة المحلية، فإن أمانة العاصمة ستخضع بصورة أساسية للقانون الذي سيصدر لاحقاً لتنظيم أوضاعها، مع ملاحظة أن هذا المنحى لا يغير من تحديدنا لمستوى التقسيم الإداري القائم على الثنائية كما أسلفنا من قبل، كما أن أمين العاصمة سيمارس المهام والاختصاصات المخولة للمحافظ في قانون السلطة المحلية مع أي مهام أو صلاحيات أخرى ينص عليها قانون أمانة العاصمة.

(2) المادة (5) من قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م.

(3) المادة (16) من القانون ذاته.

(4) المادة (59) من القانون ذاته.

(5) المادة (167) من القانون ذاته.

ويتضح مما سبق أن أمانة العاصمة جعلها المشرع في مستوى المحافظة ولا تخضع لقانون السلطة المحلية إلاّ جزئياً وفي حدود معينة، كون المشرع خصها بقانون مستقل[1] نظراً لما تتمتع به العاصمة من اعتبارات تاريخية، وسياسية، لتواجد مقار المؤسسات الدستورية التشريعية والسلطة القضائية، والهيئات الدبلوماسية والقنصلية ... الخ.

كما أن السلطة المحلية تتألف من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وقانون السلطة المحلية[2]. ومع ذلك نرى أن تكون السلطة المحلية مؤلفة من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي وهيئته الإدارية والجهاز التنفيذي التابع لها والذي يتألف من مجموع الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية والمعبر عن وحدة السلطة في الوحدة الإدارية، وتتمثل الأجهزة التنفيذية بمكاتب وفروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية في الوحدات الإدارية[3].

ونظراً لعدم صدور القانون المنظم لأمانة العاصمة حسب ما أشرنا إليه، سوف نتناول بالدراسة أمانة العاصمة لاعتبارها في حكم المحافظة حتى صدور القانون المنظم لها، وسيراً مع خطة الدراسة سنتناول تشكيل السلطة المحلية والمتمثلة بالمجالس المحلية، والأجهزة التنفيذية، وذلك في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: تشكيل المجالس المحلية.

المبحث الثاني: تشكيل الأجهزة التنفيذية.

---

(1) المادة (166) من القانون ذاته.

(2) المادة (3) من القانون ذاته.

(3) المادة (2/ 5) من القانون ذاته.

المبحث الأول

تشكيل المجالس المحلية

تمهيد وتقسيم:

تُشكل المجالس المحلية في المحافظات والمديريات بأسلوب واحد مع الاختلاف في عدد أعضائها وهذا يرتبط بالطبيعة الجغرافية والكثافة السكانية للمحافظات والمديريات، والمجالس المحلية لا تختلف من حيث تشكيلها وطبيعتها القانونية عن المجالس المحلية في كل من بريطانيا وفرنسا ومصر ولكنها تختلف عن تشكيل المجالس البلدية والقروية في الأردن[1].

والمجالس المحلية في اليمن لها سلطة المداولة والتقرير والإدارة والإشراف على الصعيد المحلي، وكل تلك المهام تتطلب هيئات متفرغة للمتابعة المستمرة واليومية لنشاطات المجالس المحلية. وتلبية لذلك تُشكل المجالس المحلية في كل من المحافظات والمديريات عن طريق الانتخاب المباشر، وينبثق عن المجالس المحلية اللجان المتخصصة والهيئات الإدارية وتتمتع كل منها بصلاحيات عديدة، وتأسيساً على ذلك سوف نستعرض تشكيل المجالس المحلية في كل من المحافظات والمديريات، واللجان المتخصصة، والهيئات الإدارية وذلك في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في المحافظات والمديريات.

المطلب الثاني: تشكيل اللجان المتخصصة.

المطلب الثالث: تشكيل الهيئات الإدارية.

---

(1) د. حسن محمد معوضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص 217 للمزيد يراجع: تشكيل المجالس المحلية في الأردن، المطلب الأول، ص 260.

المطلب الأول

تشكيل المجالس المحلية في المحافظات والمديريات

إنَّ تشكيل المجالس المحلية في المحافظات والمديريات يقتضي التطرق إلى طريقة تشكيل المجالس المحلية، وإجراءات الترشيح وشروطه وموانع العضوية، ونظام سير عملها، وحقوق الأعضاء وواجباتهم، ومدة العضوية وانتهائها، وذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

طريقة تشكيل المجالس المحلية

أولاً: المجالس المحلية للمحافظات:

يُشكل المجلس المحلي للمحافظة عن طريق الانتخاب الحر والمباشر من قبل المواطنين المقيدة أسماؤهم في جداول الانتخاب في المديريات المتفرعة عن المحافظة، ولغرض انتخاب أعضاء مجلس المحافظة تعتبر المديرية دائرة انتخابية واحدة وتمثل المديرية بعضو واحد في المجلس المحلي للمحافظة، بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن 15 عضواً بما فيهم رئيس المجلس[1] الذي يصدر بتعينه قرار

---

(1) المادة (16، أ) من القانون ذاته. أما بالنسبة للتشريعات السابقة لقيام الجمهورية اليمنية فإن دساتير ج. ع. ي قد تغايرت في الأعوام (1964م، 1965م، 1967م، 1970م) التي قررت الإدارة المحلية في شأن طريقة قيام المجالس المحلية، حيث تركت هذه الدساتير للقوانين طريقة قيام هذه المجالس، فالقانون رقم 7 لسنة 1965م طبق مبدأ التعيين في التشكيل، في حين أن القانونين التاليين رقم 64 لسنة 1976م، والقانون رقم 35 لسنة 980م قد جمعا بين صورتي الانتخاب والتعيين في تشكيل هذه المجالس، فمجالس الألوية وفقاً للمادة (10) من قانون تنظيم الإدارة المحلية رقم 35 لسنة 1980م، نصت على أن ينشأ في عاصمة كل لواء مجلس اللواء الذي يجرى تشكيله من أعضاءٍ معينين، كما حددت المادة (10) من القانون ذاته مقعدين اثنين من مقاعد مجلس اللواء لعضوين منتخبين.

ولم يكتف المشرع اليمني بالقوانين سالفة الذكر بل أصدر قانون المجالس المحلية للتطوير التعاوني رقم (12) لسنة 1985م وقانون الوحدات الإدارية رقم (27) لسنة 1985م. وكان يعتمد في تُشكيل المجالس المحلية للتطوير التعاوني في كافة مستوياتها واختلاف أنواعها، وفقاً للقوانين سالفة الذكر على مجلسين هما جمعية عمومية وهيئة إدارية. وتتكون في الواقع من:

مجلس موسع يضم كل العناصر المنتخبة مباشرة من المواطنين، وتسمى الجمعية العمومية.=

جمهوري بناء على ترشيح الوزير المختص بعد موافقة مجلس الوزراء[1]، والمحافظة التي لا يصل عدد المديريات فيها الحد الذي يسمح بتشكيل المجلس المحلي للمحافظة بحده الأدنى يتم رفع مستوى تمثيل المديريات بالتساوي بما يحقق هذا الغرض[2]، وجميع أعضاء المجلس يمثلون كافة سكان المحافظة وليس المديريات التي تم انتخابهم فيها[3].

= مجلس مضيق ينبثق عن الجمعية العمومية عن طريق الانتخاب من قبل أعضاء هذه الجمعية، وتسمى الهيئة الإدارية.

كما أنّ للمجلسين – الجمعية العمومية، والهيئة الإدارية– الاختصاصات والصلاحيات الخاصة بهما. حيث نصت المادة (4) من القانون رقم (12) لسنة 1985م على هذا التشكيل المركب للمجالس المحلية إذ تقول: " تتكون المجالس المحلية من جمعية عمومية وهيئة إدارية ".

ولم ينحصر التغاير على أحكام دساتير ج. ع. ي. المذكورة أعلاه بل امتد إلى دستوري ج. ي. د. ش وذلك على النحو الآتي:

قضى دستور ج. ي. د. ش لسنة 1970م بأن ينظم القانون إنشاء مجالس الشعب المحلية باعتبارها الهيئة المحلية لسلطة الدولة التي تدير وتراقب الإدارة المحلية ويحدد القانون ما يمنح لها من الحقوق والمهام والواجبات في التشريع المحلي والرقابة المحلية، ويستهدف القانون في ذلك نقل سلطة الدولة تدريجياً إلى مجالس الشعب المحلية المنتخبة... إلخ وفقاً للمادة (114) منه. وبالمقابل نص دستور ج. ي. د. ش لسنة 1978م على أن تُكون سلطة الدولة المحلية مجالس الشعب المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز المنتخبة من قبل المواطنين انتخاباً حراً وعاماً ومتساوياً ومباشراً بطريقة الاقتراع السري في الدوائر الانتخابية وفقاً للقانون المادة (112) منه.

كما تجدر الإشارة إلى أن أحكام هذا الدستور قضت بالانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الشعب المحلية، غير أن هذه الانتخابات كانت تجرى في ظل سيطرة الحزب الحاكم الوحيد وفي جو من عدم المنافسة الحزبية بين المرشحين الأمر الذي يجعل المرشحين والمنتخبين من أعضاء وأنصار الحزب الحاكم الوحيد وهو ما يجعل هذه النصوص منقوصة في الواقع ولا تعبر عن الديمقراطية الليبرالية.

(1) المادة (38/أ) من القانون ذاته.

(2) المادة (16/ب) من القانون ذاته. ويلاحظ من نص الفقرة ب أن المشرع توقع أن يكون عدد مديريات بعض المحافظات يقل عن الحد الأدنى الذي وضعه المشرع كمعيار لتشكيل المجلس المحلي، وعلى أساس ذلك يجري تمثيل كل أو بعض المديريات بأكثر من عضو في مجلس المحافظة حتى يكتمل العدد المطلوب من الأعضاء، ومن ثم لا يمكن – في تقديري– الاعتماد على عدد المديريات كمعيار حاسم لمعالجة عدد المديريات، بقدر الاعتماد على عدد السكان في كل مديرية لإمكانية تحقيق هذا الغرض.

(3) المادة (17) من القانون ذاته.

ويتضح من خلال النص أن أعضاء المجلس المحلي للمحافظة لا يمثلون المديريات المنتخبين منها وإنما يمثلون جميع سكان المحافظة.

ثانياً: المجالس المحلية للمديريات:

يتشكل المجلس المحلي للمديرية وما في حكمها (المدينة عاصمة المحافظة) عن طريق الانتخاب الحر والمباشر من قبل المواطنين المقيدة أسماؤهم في جداول الانتخاب في دوائر المديرية، كما يختلف عدد أعضاء المجلس المحلي للمديرية من مديرية إلى أخرى حسب عدد سكان كل مديرية، ومن أجل ذلك تتولى اللجنة العليا للانتخابات تقسيم المديرية إلى دوائر انتخابية (محلية) تمثل كل منها بعضو واحد في مجلس المديرية[1] علاوة على رئيسه المعين، وذلك وفقاً للمستويات الأربعة الآتية[2]:

المستوى الأول: المديرية التي يكون تعدادها السكاني (35) ألف نسمة فما دون يتكون مجلسها المحلي من (18) عضواً منتخباً مضافاً إليهم مدير عام المديرية رئيس المجلس، ولهذا الغرض تقسم المديرية إلى (18) دائرة انتخابية متساوية من حيث عدد السكان، تمثل كل منها بعضو واحد في المجلس.

المستوى الثاني: المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (35) ألف نسمة ولا يتجاوز (75) ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من (20) عضواً منتخباً مضافاً إليهم مدير عام المديرية رئيس المجلس ولهذا الغرض تقسم المديرية إلى (20) دائرة انتخابية متساوية من حيث عدد السكان وتمثل كل منها بعضو واحد في المجلس.

المستوى الثالث: المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (75) ألف نسمة ولا يتجاوز (150) ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من (26) عضواً منتخباً مضافاً

---

(1) المادة (60) من القانون ذاته.

(2) المادة (59) من القانون ذاته.

إليه مدير عام المديرية رئيس المجلس ولهذا الغرض تقسم المديرية إلى (26) دائرة انتخابية متساوية من حيث عدد السكان وتمثل كل منها بعضو واحد في المجلس.

المستوى الرابع: المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (150) ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من (30) عضواً منتخباً مضافاً إليه مدير عام المديرية رئيس المجلس ولهذا الغرض تقسم المديرية إلى (30) دائرة انتخابية متساوية من حيث عدد السكان وتمثل كل منها بعضو واحد في المجلس.

ويتضح من خلال النصوص التي أوردناها بأن تحديد عدد الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية للمديريات يتم وفقاً لمعيار العدد السكاني، حيث يتم تقسيم كل مديرية إلى دوائر انتخابية محلية تتمثل كل دائرة فيها بعضو واحد في المجلس المحلي للمديرية، وبالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين فإن المجلس المحلي للمديرية يضم أيضاً رئيس المجلس المحلي للمديرية وهو في الوقت ذاته مدير عام المديرية المعين من قبل السلطة المركزية.

وهذا ما ذهب إليه كلٍ من المشرع البريطاني والمشرع الفرنسي حيث يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية في كل من بريطانيا وفرنسا انتخاباً حراً ومباشراً وعن طريق الاقتراع السري في كل المستويات الإدارية.

ويرتبط عدد أعضاء المجالس المحلية في بريطانيا بعدد الأقسام والمساحة والسكان للوحدة الإدارية، حيث يصل عدد أعضاء مجلس المقاطعة إلى حوالي مائة عضو تقريباً[1]، ويصل عدد أعضاء مجلس المركز من ستين إلى مائة عضو، ومجالس المدن من خمسين إلى ثمانين عضواً. وأقل المجالس ولاسيما في القرى يمثل كل ستين مواطناً عضو واحد في المجلس المحلي، فيما نجد أن تشكيل المجالس المحلية في فرنسا قبل عام 1985م كان يختلف من مجلس محلي

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة، ندوة مرجع سابق ص 126-127.

لآخر بحسب مستوى الوحدة الإدارية، إلاّ أنه بعد القانون الصادر في مايو 1986م أتخذ منهجاً موحداً في تشكيل المجالس المحلية. ولم يحدد نظام الإدارة المحلية الفرنسي عدداً معلوماً لكل مجلس من المجالس المحلية وإنما ربط ذلك بالكثافة السكانية لكل وحدة إدارية، وذهب في ذلك إلى ما ذهب إليه المشرع البريطاني حيث يصل عدد أعضاء مجلس البلدية ما بين تسعة أعضاء إلى تسعة وستين عضواً تقريباً، عدا بلدية باريس التي ينظمها قانون خاص، ويصل عدد أعضاء مجلس بلديتها إلى 163 عضواً[1].

أما في مصر فقد قرر الدستور في مادته (1/162) على أن: "تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجيا، ونصت المادة (1/3) من قانون الإدارة المحلية[2] على أن: " يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين... الخ".

وبالنسبة للمجلس البلدي في الأردن فإنه يشكل من عدد من الأعضاء حسب ما يقرره وزير الشئون البلدية والقروية على ألا يقل ذلك العدد عن ستة أعضاء ولا يزيد على أحد عشر عضواً، ويحدد مجلس الوزراء عدد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى[3].

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: المصدر السابق ، ص 179.

(2) للمزيد يراجع ما تحدثنا عنه في الفصل الثاني من الباب الأول عن تشكيل المجالس الشعبية المحلية في مصر، ص 177.

(3) للمزيد يراجع الفصل الثاني من الباب الأول عن تشكيل المجالس المحلية في الأردن، ص 260.

الفرع الثاني

إجراءات الترشيح وشروطه وموانع العضوية

أولاً: إجراءات الترشيح:

تجرى انتخابات المجالس المحلية لكل من المحافظات والمديريات في وقت واحد متزامنة مع الانتخابات العامة لمجلس النواب[1]، وقد أناط المشرع اليمني باللجنة العليا للانتخابات كل الصلاحيات حيث تقوم بالإعلان عن فتح باب الترشيح عبر وسائل الإعلام الرسمية المرئية والمسموعة والمقروءة في المراكز والمديريات لعضوية المجالس المحلية للمحافظات والمديريات ولمدة عشرة أيام[2]، ولكل ناخب – يكون اسمه مقيداً بجداول الناخبين الخاص بالمركز الانتخابي في المديرية المقيم فيها أو الذي له فيها محل إقامة ثابت – الحق في أن يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي للمديرية أو المحافظة، على أن تقدم طلبات الترشيح لعضوية المجلس المحلي للمحافظة إلى لجنة استقبال طالبي الترشيح (اللجنة الأصلية في المديرية) والتي تعينها اللجنة العليا لهذا الغرض، كما تقدم طلبات الترشيح لعضوية المجلس المحلي للمديرية إلى اللجنة الأصلية في المراكز الانتخابية، بخط طالب الترشيح نفسه، أمام اللجنة على النموذج المعد لذلك، أثناء ساعات الدوام الرسمي خلال العشرة الأيام التالية لفتح باب الترشيح، على أن يتضمن طلب الترشيح البيانات الآتية:

اسم المرشح رباعياً، ومكان وتاريخ الميلاد، والمستوى التعليمي، والانتماء السياسي إن وجد، والمهنة أو الوظيفة إن كان موظفاً، والمركز والمديرية المقيد فيها المرشح ضمن جدول الناخبين وعنوانه، الرمز الانتخابي الخاص بالمرشح إن كان مستقلاً، أو رمز الحزب أو التنظيم السياسي إذا كان حزبياً، ومكان الإقامة الحالي والدائم[3].

---

(1) المادة (23) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) البند الأول من الباب الثاني من الدليل الانتخابي لانتخابات المجالس المحلية والاستفتاء العام على التعديلات الدستورية طبعة 2001م.

(3) المادة (57) من قانون الانتخابات العامة رقم 13 لسنة 2001م.

ثانياً: شروط الانتخاب والترشيح:

نظم المشرع مجمل العملية الانتخابية وفقاً لقانون الانتخابات العامة رقم 13 لسنة 2001م وقانون السلطة المحلية، ومنها الترشيح والانتخاب بوجه عام، حيث نصت المادة (9) من قانون السلطة المحلية على أن: " للمواطنين جميعاً في نطاق وحداتهم الإدارية حق الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس المحلية طبقاً لأحكام هذا القانون وقانون الانتخابات العامة " ومع ذلك فإن قانون الانتخابات العامة المشار إليه نظم الانتخاب والترشيح لعضوية مجلس النواب، وأقتصر تنظيمه لما يخص المجالس المحلية على الانتخاب دون تناول الترشيح لعضوية هذه المجالس وقد تكفل بتنظيم هذا الجانب قانون السلطة المحلية، حيث أشترط المشرع عدد من الشروط التي يجب أن تتوافر في الناخب وأخرى في المرشح، لذا سوف نتحدث عن الشروط اللازم توافرها في الناخب والمرشح بالنسبة للمجالس المحلية على مستوى المحافظة والمديرية وذلك على النحو الآتي:

1- شروط الناخب:

وفقاً لقانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم 13 لسنة 2001م ولائحته التنفيذية فإنه يشترط في الناخب سواء لانتخابات رئيس الجمهورية أم لانتخابات ممثليه في مجلس النواب أو المجالس المحلية[1] الشروط الآتية:

أ – بلوغ المواطن[2] ثماني عشر سنة شمسية كاملة.

ب– أن يكون متمتعاً بقواه العقلية.

ج– أن يمارس الناخب حقوقه الانتخابية بنفسه في الدائرة الانتخابية التي بها موطنه الانتخابي، وفي حالة تعدد مواطنه الانتخابية يجب عليه أن يعين الموطن الذي يريد ممارسة حقوقه الانتخابية فيه.

---

(1) المادة (2/ 6) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 13 لعام 2001م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء.

(2) المواطن يقصد به المشرع كل يمني ويمنية.

د- ألا يسجل الناخب اسمه في أكثر من مركز انتخابي واحد، كما لا يجوز أن يمارس حقه الانتخابي إلاّ في المركز الذي سجل اسمه فيه[1].

فضلاً عن ذلك أجاز المشرع للناخب أن يغير موطنه الانتخابي إلى أحد مواطنه الانتخابية القانونية لممارسة حقه الانتخابي فيه، وأن يتقدم بطلب قيد اسمه كتابة إلى لجنة القيد والتسجيل في الموطن الانتخابي الجديد شريطة إرفاق بطاقته الانتخابية، ويدرج اسمه في جدولها إذا لم يكن هناك أي مانع قانوني، ويتم إبلاغ اللجنة العليا بذلك لتتولى إبلاغ اللجنة الانتخابية في الموطن السابق بحذف اسمه من جدولها وذلك قبل إعلان جداول الناخبين وفقاً لنص المادة (13) من القانون[2]، فيما استثنى المشرع من حق الانتخاب المتجنس الذي لم يمض على كسبه الجنسية اليمنية خمسة عشر سنة كاملة[3].

ويتضح من خلال النص أن المشرع اليمني لم يتطرق إلى توقيف مزاولة حق الانتخاب أو تقييده مؤقتاً أو منعه عن المدانين في جرائم مخلة بالشرف أو الخيانة العظمى. إلاّ انه كان أكثر تفصيلاً للشروط المتعلقة بقيد الناخبين وممارسة حقهم الانتخابي في الموطن الذي يقيم فيه الناخب بصورة دائمة.

---

(1) الملاحظ أن المشرع اليمني في ج. ع. ي. سابقاً لم يشر إلى شروط الناخب كما فعل المشرع اليمني في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، حيث أكد على أن يتمتع بحق الانتخاب لمجالس الشعب المحلية كل المواطنين الذين ينتمون إلى جنسية الدولة اليمنية والمتمتعون بالحقوق السياسية سواءً أكانوا ذكوراً أم إناثاً وذلك وفقاً للشروط الآتية:

- أن يكون متمتعاً بالجنسية اليمنية.
- أن يكون قد أكمل في يوم الانتخاب سن الثامنة عشر من عمره.
- أن يكون مسجلاً في جداول الناخبين.
- أن يكون مقر سكنه في المحافظة التي يريد أن يرشح نفسه فيها أو المديرية أو المركز.

للمزيد يراجع: المادة (14) من القانون رقم 9 لسنة 1989م.

(2) المادتان (3، 4 /أ، ب) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 13 لعام 2001م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء.

(3) المادة (3) من اللائحة ذاتها.

أما المشرع البريطاني فقد أشترط في الناخبين شروطاً[1] تكاد أن تكون متطابقة مع الشروط التي وضعها المشرع اليمني، والمصري والأردني، إلاَّ أنه أوقف حق الانتخاب عن كل من توافر في حقه أحد الموانع الآتية:

أ – المصابين بأمراض عقلية.

ب- المدانين في جرائم مخلة بالشرف أو الخيانة العظمى. أما بالنسبة لمن أدين بجريمة تزوير الانتخاب فيوقف حقه في الانتخابات لمدة خمس سنوات.

ونرى أن المشرع البريطاني تشدد كثيراً فيمن يقوم بتزوير الانتخابات بحرمانه من حقوقه السياسية لمدة خمس سنوات، وكان الأحرى به أن يكتفي بغرامة مالية يحددها المشرع.

فيما نجد أن المشرع الفرنسي أشترط في الناخب أن يكون فرنسياً ويبلغ السن القانونية، مكتمل الأهلية، ومقيماً في أحدى الوحدات الإدارية أو من دافعي الضرائب فيها، وقيد المشرع الفرنسي حق ناقصي الأهلية بحكم قضائي[2].

2- شروط الترشيح:

أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الشروط التي يجب توافرها فيمن يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي للمحافظة أو المديرية وذلك على النحو الآتي:

أ – أن يكون يمني الجنسية، وهي رابطة الانتماء للدولة باعتبار الفرد مواطناً جزءاً من شعبها، وبناء على هذا الشرط لا يجوز للأجنبي المقيم في اليمن أن يشارك في ترشيح نفسه في الانتخابات، بل إن

---

(1) ومن أهم هذه الشروط هي:

أ- أن يتمتع الناخب بالجنسية البريطانية.

ب- أن يبلغ من العمر ثماني عشرة سنة قبل يوم الانتخاب.

ج- أن يكون مقيماً في المملكة المتحدة.

للمزيد يراجع، عبد المجيد حبيب القيسي: الإدارة المحلية في إنجلترا، مطبعة الرابطة ، بغداد – 1956م، ص 120-121.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 119.

البعض من الدول لا تعطي المتجنس حق الترشيح إلاّ بعد مضي فترة معينة حتى يحق للمتجنس ممارسة حقه في ترشيح نفسه في هذه الانتخابات.

ب- ألا يقل عمره عن خمسة وعشرين عاماً، ومنطقي ألا يقبل تقرير حق الترشيح لمن يكون أقل من هذا السن، لأن ممارسة هذا الحق يعتمد على الإدراك العقلي، والمرشحين تحت هذا السن لا يتمكنون من اتخاذ القرارات المناسبة أثناء مناقشة القضايا المتعلقة بالمجلس المحلي، وتحديد المشرع لهذا السن يدل على اتجاه المشرع اليمني إلى أن من بلغ هذا السن لديه القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة التي تخدم المديرية التي يرشح نفسه فيها لخدمة أبناء المديرية.

ج- أن يجيد القراءة والكتابة، ونرى أن الاكتفاء بمجرد الإلمام بالقراءة والكتابة قد يمكن من وصول مرشحين غير أكفاء لعضوية المجالس المحلية، لذلك نرى إعادة النظر في هذا الشرط على أن يكون لديه مؤهل علمي متوسط على الأقل.

د- أن يكون مقيماً أو له محل إقامة ثابت في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه فيها، فتوافر القيد في نطاق الدائرة دليل على إقامته لأنه لا يجوز له أن يقيد نفسه في أكثر من دائرة.

هـ- أن يكون اسمه مقيداً في جداول قيد الناخبين في نطاق الدائرة المرشح بها في الوحدة الإدارية.

و- أن يكون مستقيم الخلق والسلوك ومحافظاً على الشعائر الإسلامية وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي مخل بالشرف والأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره[1].

وتجدر الإشارة إلى أن جميع هذه الشروط لا تخرج عن كونها شروطاً عامة تتطلبها معظم التشريعات في دول المقارنة، كما أن المشرع لا يفرق بين رجل وامرأة من هذه الواجهة[2].

(1) المادة (99/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(2) أما بالنسبة لشروط العضوية في ج. ع. ي. سابقا، فإن القانون رقم 7 لسنة 1965م كان يشترط بعض الشروط في الأعضاء الذين يعينون من أبناء الوحدة المحلية. حيث كانت المادة (5) منه، تشترط

ثالثاً: موانع العضوية:

سوف نتناول موانع العضوية بالنسبة للمجالس المحلية للمحافظات والمديريات على حد سواء، حيث لا يجوز الترشيح في أكثر من دائرة انتخابية في وقت واحد[1]، ولا الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس

= فيمن يعين من أبناء الوحدة المحلية عضواً في مجلس اللواء توافر الرغبة لدى العضو في الاشتراك بعضوية المجلس، وأن يكون مقيماً إقامة دائمة في دائرة الوحدة المحلية التي يشترك في عضوية مجلسها المحلي، وأن يكون حسن الخُلق محمود السيرة، بالغاً من العمر خمساً وعشرين سنة ميلادية.

أما القانون رقم 64 لسنة 1976م فلم ينص على مثل هذه الشروط، والسبب في ذلك أن المجالس المحلية المشكلة وفقاً لهذا القانون لم تكن تضم ممثلين عن أبناء المناطق من غير الأعضاء التعاونيين.

كما أن القانون رقم 35 لسنة 1980م لم يتطلب شروطاً في أعضاء مجالس الوحدات المحلية إلاّ بالنسبة للأعضاء الذين يمثلون القضوات في مجالس الألوية. حيث أشترط في الأعضاء الممثلين للقضوات في مجالس الألوية، وفقاً للمادة (10) منه أن: " يكون طيب الخلق، محمود السيرة، وألا يقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية".

ولما كانت المجالس تتكون – بالإضافة إلى المعينين من أبناء المناطق المحلية– من فئتين أخيرتين هما ممثلو الوزارات والمصالح بالمنطقة، والأعضاء التعاونيون، فإن البحث في الشروط المتطلبة فيهم يرجع بشأنها إلى القانون الذي يخضعون له، ولما كان مدراء مكاتب الوزارات والمصالح هم من الموظفين العموميين فإن الشروط الوظيفية لا بد أن تكون متوافرة فيهم وفقاً لأحكام القانون رقم 49 لسنة 1977م بشأن موظفي الدولة.

أما بالنسبة لشروط العضوية في ج. ي. د. ش. فقد كانت تتمثل في الآتي:

يتمتع بحق الترشيح لعضوية مجالس الشعب المحلية كل مواطن يمني ذكراً أو أنثى بلغ سن الحادية والعشرين من العمر في يوم الانتخابات.

ألا يكون معادياً لثورتي 26 سبتمبر و14 أكتوبر.

أن يكون ملتزماً بالدستور، وقدوة في حياته الشخصية والعملية وقادراً على القراءة والكتابة.

وأشار القانون إلى توقيف حق الانتخاب والترشيح بالنسبة للأشخاص الذين ينفذون عقوبة تقييد الحرية بأحكام قضائية، والمحجور عليهم بصفة دائمة أو مؤقتة من قبل المحاكم، والمصابين بأمراض عقلية الموجودين في مصحات العلاج بناء على تقارير طبية، وذلك وفقاً للمادتين (16، 18) من القانون رقم (9) لسنة 1989م بشأن الحكم المحلي.

(1) المادة (80) من قانون الانتخابات العامة.

المحليــة[1]، ولا بــين عضــوية المجلــس المحلــي للمحافظــة والمجلــس المحلــي للمديرية[2].

كما لا يجوز للمحافظين ووكلائهم والقضاة ومديري المديريات، ومدراء مكاتــب الوزارات والمحافظات والمصالح والمؤسســات ومــدراء الأمــن والقــادة العســكريين والمسئولين التنفيذيين في المجالس المحلية أو أي موظف عام في نطاق الوحدة الإداريــة أن يرشحوا أنفسهم في المجالس المحلية إلاّ إذا مضى على تركهم للعمل في نطاق الدائرة الانتخابية مدة ثلاثة أشهر من تاريخ فتح باب الترشيح[3].

ولا يجوز الجمع بين رئاسة أي من الأجهزة التنفيذية وعضوية المجلس المحلي في ذات الوحدة الإدارية، ويسري هذا الحكم على أعضاء السلطة القضائية[4].

ويتضح من خلال ذلك أن المشرع اليمني كان موفقاً فيما ذهب إليه بخصوص عدم جواز الجمع بين رئاسة أي من الأجهزة التنفيذية وعضوية المجلس المحلــي فــي ذات الوحدة الإدارية ويسري هذا الحكم على أعضاء السلطة القضائية العاملــة فــي نطــاق المجلس المحلي، وفي ضوء ذلك نستخلص من خلال الفقرة الثانية جواز عضــوية مــن ذوكرا فيها والذين يزاولون مهام وظائفهم خارج نطاق المجلس المحلي، أو كانوا غيــر رؤساء الأجهزة التنفيذية أياً كانت درجتهم الوظيفية أو المناصب التي يشغلونها، فهــؤلاء لا ينطبق عليهم الحضر، ومن ثم فيجوز لهم الترشيح لعضوية المجلس المحلي ما دام أن أياً منهم ليست له تلك الصفة، ولا يشغل وظيفة رئيس للجهاز التنفيذي في نطاق الوحــدة الإدارية للمجلس المحلي.

وتتجه نية المشرع في هذا المقام إلى وضع حــد للتــأثير علــى إرادة المجــالس المحلية من قبل رؤساء الأجهزة التنفيذية من ناحية وجعــل المــوظفين المحليــين فــي

---

(1) المادة (60/ج) من قانون الانتخابات العامة.

(2) المادة (12) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (60 / ز) من قانون الانتخابات.

(4) المادة (99/ ب) من قانون السلطة المحلية.

وضع أدنى من العضوية في المجالس المحلية مع خضوعهم لإشرافها وتنفيذ قراراتها والإذعان لرقابتها من ناحية أخرى، انطلاقاً من أهميتها القانونية والسياسية والمكانة الكبيرة التي منحها الدستور لتلك المجالس، لتقرر في نطاق حدود وحداتها الإدارية دورها في تنفيذ خطط وبرامج التطوير والتنمية المحلية وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية[1].

الفرع الثالث

نظام سير العمل في المجالس المحلية

أولاً: الاجتماعات العادية:

تعقد المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات أول اجتماع لها خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات، وذلك بناء على دعوة من رئيس الجمهورية[2]، ويخصص الاجتماع الأول الذي يعقده المجلس المحلي لانجاز المهام الآتية:

- انتخاب أمين عام المجلس المحلي.
- انتخاب رؤساء اللجان المتخصصة.
- تشكيل لجان المجلس المتخصصة من بين أعضاء المجلس[3]، على أن تتولى وزارة الإدارة المحلية تشكيل لجان لتأمين متطلبات الانتخابات والإشراف على تنفيذها[4].

ويتولى رئيس المجلس التأكد من توفر النصاب القانوني لصحة انعقاد هذا الاجتماع المتمثل بحضور ثلاثة أرباع من عدد أعضاء المجلس على الأقل[5]، وإن توافر النصاب

---

(1) المادة (146) من دستور الجمهورية اليمنية.
(2) المادة (26/أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.
(3) المادة (26/ب) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.
(4) المادة (26/ج) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.
(5) المادة (27/ ج) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

أمر الحاضرين من غير الأعضاء بمغادرة قاعة الاجتماعات ثم يدعو الأعضاء الحاضرين لأداء اليمين القانونية[1] أمام المجلس[2]، وبعد آخر عضو يؤدي رئيس المجلس اليمين القانونية[3].

أما في حالة عدم توفر النصاب القانوني للاجتماع الأول فيتولى رئيس المجلس التوضيح للحاضرين بعدم توفر النصاب ويعلن رفع الجلسة لمدة ساعتين على الأكثر، فإذا ما استأنف المجلس اجتماعه في الموعد الجديد وتبين لرئيس المجلس أن النصاب ما زال ناقصاً أمر بتحرير محضر بذلك متضمناً بياناً بأسماء الأعضاء الحاضرين والغائبين، ويوقع على المحضر رئيس المجلس وأعضائه الحاضرين واللجنة الإشرافية المكلفة من وزارة الإدارة المحلية، وبعد ذلك يعلن رئيس المجلس تأجيل الاجتماع إلى اليوم التالي على أن يكون في ذات الوقت الذي كان مقرراً للاجتماع في اليوم الأول.

ويعتبر الاجتماع المؤجل إلى اليوم التالي صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس على أن يتضمن محضر الاجتماع ما يفيد أن الاجتماع مؤجل من اليوم السابق نتيجة لعدم توافر النصاب، أما إذا كان معدل حضور الأعضاء في اجتماع اليوم التالي يقل عن أغلبية عدد أعضاء المجلس يأمر رئيس المجلس بتحرير محضر كما فعل سلفاً ويعلن عن رفع الجلسة وتعليق اجتماع المجلس ويعد رئيس المجلس تقريراً ملخصاً بالإضافة إلى المحضر السابق ويرفعه إلى وزير الإدارة المحلية موضحاً أسباب عدم توافر النصاب المقرر لصحة الاجتماع مشفوعاً برأيه ومقترحاته ويسلم التقرير إلى اللجنة الإشرافية مع المحاضر لتعود بها إلى ديوان عام الوزارة. ليتولى عرض الأمر إلى مجلس

---

(1) نص اليمين: " أقسم بالله العظيم أن أودي واجبي في هذا المجلس بكل أمانة وإخلاص وأن أحترم الدستور والقانون والله على ما أقول شهيد"

(2) المادة (28/أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (28/ب) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

الوزراء عن كل المجالس التي لم تتمكن من عقد اجتماعها الأول مشفوعاً برأيه لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأن كل منها[1].

ويكون لكل مجلس محلي على مستوى المحافظة والمديرية مقر خاص لعقد اجتماعاته وتحفظ فيه كافة الوثائق والسجلات والمكاتبات المتعلقة بالمجلس، حيث يكون مقر المجلس المحلي للمحافظة في عاصمة المحافظة ومقر المجلس المحلي للمديرية في المركز الإداري للمديرية[2]، إلاّ أنه في حالة الظروف القاهرة يجوز للمجلس أن يعقد اجتماعاته خارج المقر المخصص لها متى طلب ذلك ثلث أعضائه على الأقل[3].

فضلاً عن ذلك تعقد المجالس المحلية على مستوى المحافظة والمديرية دورات اجتماعاتها العادية كل ثلاثة أشهر بواقع أربعة اجتماعات في السنة[4]، يكون الاجتماع الأول للمديرية في 15 مارس والمحافظة في 31 مارس، فيما يعقد الاجتماع الثاني للمديرية في 15 يونيو والمحافظة في 30 يونيو، كما يعقد الاجتماع الثالث للمديريات في 15 سبتمبر، والمحافظة في 30 سبتمبر، ويكون الاجتماع الرابع للمديرية في 1 ديسمبر والمحافظة في 15 ديسمبر[5].

---

(1) المادة (44) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (144) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (145) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(4) المادة (147) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(5) الملاحظ أن المشرع اليمني سلك منهجا مخالفا لما كانت عليه نصوص قوانين الإدارة المحلية الصادرة قبل الوحدة في (ج. ع. ي)، حيث كانت تنعقد مجالس وحدات الإدارة المحلية مرة كل شهر على الأقل، بموجب المواد (10/ح)، (15/ ج)، (20/ د) من القانون رقم 35 لسنة 1980م، والمادة (16) من القانون رقم 64 لسنة 1976م، والمادة (54) من القانون رقم 7 لسنة 1965م. إلا أن القانون رقم 35 لسنة 1980م، والقانون رقم 64 لسنة 1976م لم يحددا الموعد الدقيق لانعقاد هذه المجالس.

أما بالنسبة للمشرع اليمني في (ج. ي. د. ش) فقد بين دورة انعقاد المجالس المحلية، حيث تعقد المجالس المحلية دورات عادية منتظمة، وقد نتج عن ذلك أن يقوم كل مجلس بوضع برنامج سنوي لدوراته تحدد فيه مسبقا القضايا الرئيسية التي سيبحثها في كل دورة، ومن الضروري عند وضع هذا البرنامج السنوي إجراء التنسيق اللازم لضمان التوافق مع الخطة السنوية للتنمية الاقتصادية =

ومن خلال التفاوت في عقد الدورات تتمكن مجالس المحافظات من مراقبة نشاط المجالس الأدنى منها ودراسة ما تتخذه من قرارات، وتتمكن في الوقت ذاته من توجيه هذه المجالس وتقديم المساعدة الضرورية لها[1].

ومع ذلك نرى أن تكون اجتماعات المجالس المحلية للمحافظة أو المديرية مرة واحدة كل شهر لمتابعة الأحداث أولاً بأول، كما أن الإلمام بجميع مشكلات المحافظة سواءً الاجتماعية أو الاقتصادية يتطلب الاجتماع كل شهر مرة واحدة على الأقل بدلاً من كل ثلاثة أشهر وذلك لتلافي المستجدات بشكل منظم وسريع، بل إن اجتماع المجالس المحلية كل ثلاثة أشهر – كما هو الحال – يحرق كثيراً من الموضوعات العاجلة ويضيع على المجالس المحلية فرصة مناقشتها.

ويناقش في هذه الاجتماعات مشاريع الخطط والموازنات السنوية والحسابات الختامية، ويحدد مدة دورته ما بين خمسة أيام إلى أسبوع كحد أقصى، وفيما عدا ذلك تكون مدة دورة كل اجتماع عادي للمجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية ثلاثة أيام إلى خمسة أيام، وذلك بحسب ما تقدره الهيئة الإدارية لكل مجلس على حدة وبحسب طبيعة المواضيع المدرجة في الجدول[2]، إلاّ أنه إذا صادف الموعد المحدد لانعقاد إي دورة من دورات الاجتماع للمجلس عطلة رسمية فيمتد موعد انعقاد الدورة إلى أول يوم دوام رسمي[3]، ويتولى رئيس المجلس المحلي إبلاغ أعضاء المجلس كتابياً بمشروع جدول الأعمال لكل دورة اجتماع عادي للمجلس ومدتها قبل موعد الانعقاد بوقت كاف[4].

= والاجتماعية ومع البرامج الفرعية للهيئات المركزية ذات العلاقة وتنعقد دورات مجالس الشعب المحلية على مستوى المحافظات مرة كل ثلاثة أشهر أما الدورات على مستوى المديريات والمراكز فتنعقد مرة كل شهرين. وفقاً لنص المادة (17) من القانون رقم 17 لسنة 1977م.

(1) احمد محمد الحربي: تنظيم الإدارة المحلية والتنمية الذاتية، الطبعة الأولى، مارس 1989م، الناشر الأمانة العامة للمجالس المحلية للتطوير التعاوني، ص 129.

(2) المادة (148) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (149) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(4) المادة (150) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

ما أفرزه التطبيق العملي لذلك:

ومن خلال متابعة وزارة الإدارة المحلية لأعمال المجالس المحلية خلال الفترة من (2001م–2005م) تبين أن (8) مجالس محافظات قد عقدت اجتماعاتها بواقع (100%)[1]، في حين أن (7) مجالس عقدت اجتماعاتها بنسبة تتراوح ما بين(85% – 90%)[2]، وثلاثة مجالس تراوحت نسبة اجتماعاتها ما بين (75% – 80%)[3]، وأقل نسبة في عقد الاجتماعات كانت للمجلس المحلي لمحافظة الحديدة، حيث بلغت نسبة اجتماعاتها (40%). في حين تعذر انتخاب الهيئة الإدارية في محافظة مأرب مما أدى إلى تعطيل عمل المجلس، فضلاً عن استحداث محافظة ريمه ولا يوجد مجلس للمحافظة.

وقد بلغ مجموع عدد الاجتماعات الفعلية التي عقدتها المجالس المحلية للمحافظات خلال هذه الفترة (337) اجتماعاً في حين أن عدد الاجتماعات المفترض عقدها تساوي (380) اجتماعاً، وعلى ذلك تكون النسبة المئوية للاجتماعات الفعلية إلى المفترضة (89%).

أما بالنسبة للاجتماعات الاعتيادية للمجالس المحلية للمديريات لذات الفترة فلم تنتظم اجتماعات أي منها بنسبة (100%) وكانت نسب اجتماعاتها على النحو الآتي:

- (98) مجلساً محلياً تراوح نسبة اجتماعاتها ما بين (90% – 99%).
- (59) مجلساً محلياً تراوح نسبة اجتماعاتها ما بين (82% – 87%).
- (46) مجلساً محلياً تراوح نسبة اجتماعاتها ما بين (70% – 78%).
- (125) مجلساً محلياً تراوح نسبة اجتماعاتها ما بين (51% – 68%).

وقد بلغ مجموع الاجتماعات الفعلية للمجالس المحلية للمديريات (5003) اجتماعاً إلى الاجتماعات المفترضة (6560) اجتماعاً ما نسبته (76%).

---

(1) هي: عدن، لحج، اب، حضرموت، المهرة، ذمار، صعدة، الضالع.

(2) هي: أمانة العاصمة، تعز، أبين، شبوه، المحويت، الجوف، عمران.

(3) هي: البيضاء، محافظة صنعاء، حجة.

مما سبق يتضح أن المجالس المحلية للمحافظات قد حققت نسبة انضباط عالية[1].

ثانياً: الاجتماعات الاستثنائية:

أناط المشرع اليمني بالمجالس المحلية على مستوى المحافظة والمديرية الحق في عقد اجتماعات استثنائية[2]، على أن يراعى في هذه الحالة ما يلي:

- أن يكون طلب دعوة المجلس لعقد الاجتماع الاستثنائي صادراً من ذي صفة.
- أن يبين في خطاب الدعوة موعد الاجتماع ومدته على أن لا تتجاوز يومين.
- أن يرفق بالدعوة مشروع جدول أعمال الاجتماع وأن يخصص الاجتماع لبحث المواضيع الواردة فيه، ويعقد الاجتماع الاستثنائي للمجلس المحلي للمحافظة بناءً على دعوة من الوزير أو رئيس المجلس المحلي المعني، أو بناءً على طلب كتابي من ثلث أعضاء المجلس، كما يعقد الاجتماع الاستثنائي للمجلس المحلي للمديرية بناءً على دعوة من الوزير أو المحافظ أو المجلس المحلي للمحافظة أو رئيس المجلس المحلي المعني أو بناءً على طلب كتابي من ثلث أعضاء المجلس[3]، وتوجه الدعوة لعقد اجتماع استثنائي من الأشخاص الآتية[4]:

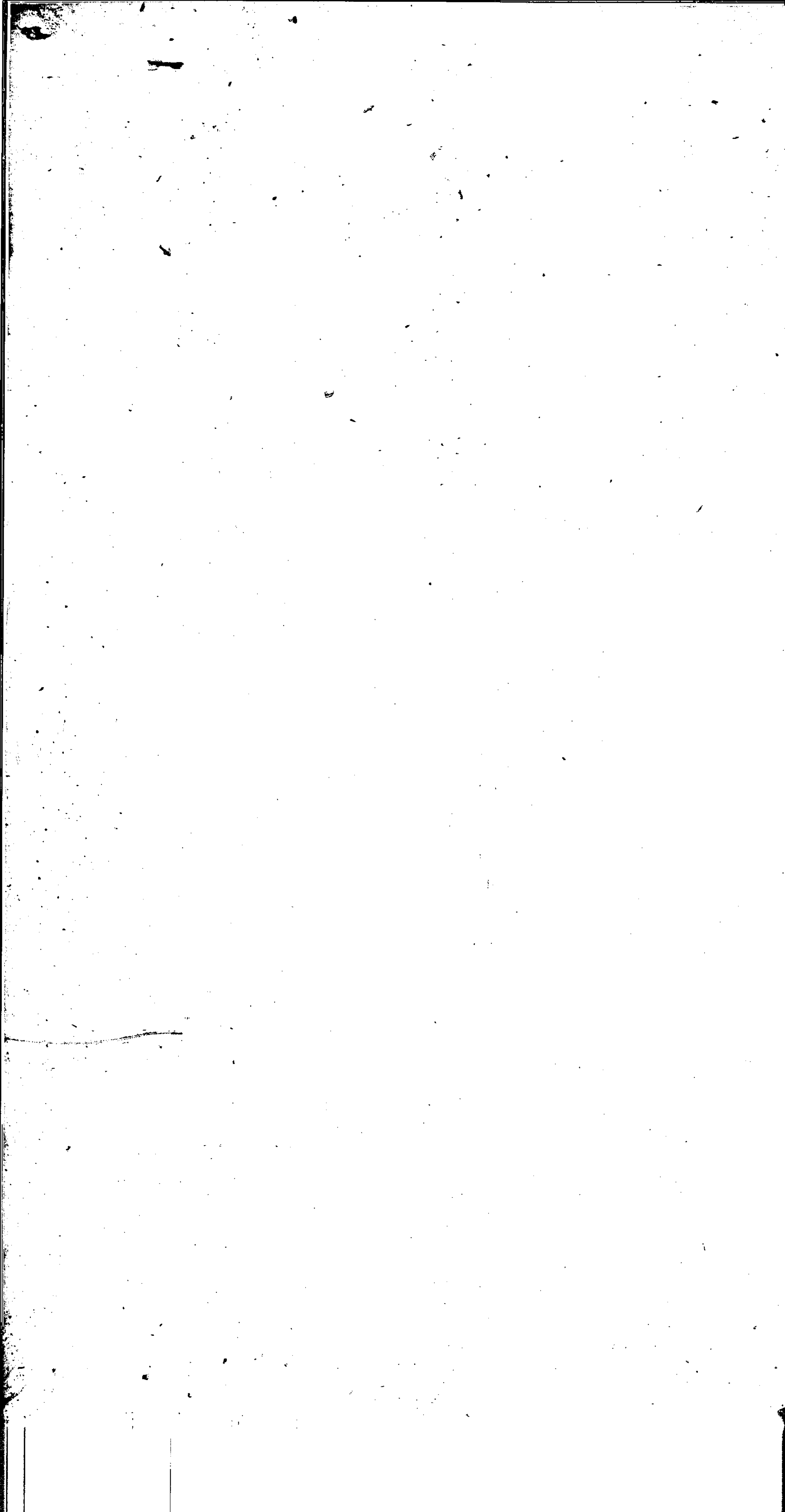
---

(1) تقرير وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية، صنعاء من 17- 19 يونيو 2006م، ص 2.

(2) الملاحظ أن المشرع سلك المسلك الذي سلكه المشرع اليمني في ج. ي. د. ش. حيث توقع أن تطرأ أمور هامة في الفترة الفاصلة بين الاجتماعات الدورية، الأمر الذي لا تستطيع المكاتب التنفيذية لوحدها أن تتخذ بشأنها قرارات فورية، لذا أجاز القانون للمجالس المحلية عقد دورات استثنائية بناءً على دعوة المكاتب التنفيذية، وفقاً لنص المادة (18) من القانون رقم 17 لسنة 1977م لعقد اجتماع استثنائي من أجلها فقط. كما أن هذه الدورات الاستثنائية لا تعتبر بديلاً عن الدورات العادية التي ينبغي أن يستمر عقدها بانتظام وفقاً للمواعيد المحددة سلفاً.

(3) المادتين (151، 152) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م.

(4) تجدر الإشارة إلى أن قوانين الإدارة المحلية في ج. ع. ي. سابقاً أجازت لرؤساء المجالس الدعوة إلى عقد اجتماع غير عادي كلما دعت الحاجة إلى ذلك، أي في حالة الضرورة أو عند نظر موضوع عاجل، بناءً على تقدير رئيس المجلس. غير أن القانون رقم 7 لسنة 1965م أجاز أن يطلب أعضاء المجلس– كتابة – من رئيس المجلس =





أ- توجه الدعوة لعقد اجتماع استثنائي للمجلس المحلي للمحافظة من قبل الوزير في الحالات الآتية:

1- النظر في دعوى المخالفات أو التجاوزات المنسوبة لرئيس المجلس المحلي أو الأمين العام.

2- الاجتماعات المخصصة للنظر في سحب الثقة من المحافظ.

3- الاجتماعات المخصصة للنظر في إقالة الأمين العام للمجلس أو الهيئة الإدارية مجتمعة.

4- عدم انضباط المجلس المحلي في اجتماعاته واضطلاعه بمهامه.

5- نشوء خلافات حادة في المجلس أو بينه وبين قياداته من شأنها التأثير على نشاط وأعمال المجلس أو وجود صعوبات تؤثر على أداء وكفاءة المجلس.

6- أي حالة يقتضيها صيانة النظام العام.

ب- توجه الدعوة لعقد اجتماع استثنائي للمجلس المحلي للمديرية من محافظ المحافظة للنظر في الموضوعات السالف ذكرها للمجلس المحلي للمحافظة فيما يخص المديرية.

ج- توجه الدعوة لعقد اجتماع استثنائي للمجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية من قبل رئيس المجلس المحلي المعني في جميع الحالات الأخرى غير المحددة في الفقرة (أ ، ب)، وتكون دعوة أعضاء المجالس المحلية لحضور الاجتماعات الاستثنائية التي تعقدها هذه المجالس بخطابات خطية على أن تتضمن الدعوة إبلاغ العضو بزمن

= دعوة المجلس لاجتماع غير عادي، كما أن المادة (55) من القانون رقم 7 لسنة 1965م أعطت الحق لرئيس المجلس أن يمتنع عن توجيه الدعوة لعقد اجتماع غير عادي أكثر من مرة كل شهرين، ولا يجوز للمجلس أن يتداول في الاجتماع غير العادي سوى المسائل التي دعي من أجلها.

أما بالنسبة للتشريعات في (ج. ي. د. ش) سابقاً فإن المجالس المحلية تعقد دورات اجتماعاتها بناءً على دعوة مكاتبها التنفيذية، وفي حالة عدم قيام المكتب التنفيذي بالتحضير والدعوة لانعقاد الدورة فمن حق ثلث أعضاء المجلس المعني أن يطلبوا عقد الدورة، وذلك ضماناً لحق نواب الشعب في ممارسة مسئولياتهم إزاء الأجهزة التنفيذية التابعة لهم. وفقاً لنص المادتين (18،19) من القانون ذاته.

ثالثاً: علنية الجلسات ودور السلطة المحلية في اتخاذ القرارات:

سوف نتناول علنية الجلسات ودور السلطة المحلية في اتخاذ القرارات على النحو الآتي:

1- علنية الجلسات:

أعتمد المشرع اليمني على مبدأ علنية الجلسات، حيث كانت العلنية ملزمة لجميع المجالس المحلية، حيث يعقد المجلس المحلي للمحافظة أو المديرية أول اجتماع له خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية وبحضور ممثلين عن وزارة الإدارة المحلية[2]، ويجتمع المجلس المحلي اجتماعاً عادياً كل ثلاثة أشهر وتوجه الدعوة في هذه الحالة من قبل رئيس المجلس[3]،

---

(1) المادة (158) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (20/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (24) من قانون السلطة المحلية.

الاجتماع والغرض منه[1]، ويشترط لصحة الانعقاد العادي وغير العادي لهذه المجالس أن يكون انعقادها في المكان والزمان المحددين سلفاً وإلا كانت اجتماعاتها باطلة، وهذه قاعدة مسلم بها فقهاً وقضاءً[2]، ويكون اجتماع المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه[3] باستثناء الاجتماعات التي يتطلب انعقادها حضور أغلبية خاصة وهي:

أ- الاجتماع الأول الذي يعقده المجلس المحلي عقب انتخابه حيث يشترط لصحة انعقاده حضور ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس[4].

ب- الاجتماع المخصص لمناقشة طلب سحب الثقة من رئيس الوحدة الإدارية حيث يشترط لصحة انعقاده حضور ثلثي أعضاء المجلس.

ج- الاجتماع المخصص لمناقشة إقالة الأمين العام أو أعضاء الهيئة الإدارية مجتمعين، حيث يشترط لصحة انعقاده حضور ثلثي أعضاء المجلس[5].

---

(1) المادتين (153، 154) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000.

ويجوز للمجلس المحلي استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمحافظة للاستيضاح منه حول مسائل معينة معروضة عليه، كما يجوز لرئيس المجلس أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوي الاختصاص والخبرة دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات[1]، ويحق لمديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أو المديرية حضور اجتماعات المجلس المحلي للمشاركة في مناقشة المسائل التي تتصل باختصاصاتهم[2].

ونعتقد أن إتاحة الفرصة للمواطنين المهتمين من ذوي الاختصاص والخبرة في حضور اجتماعات المجالس المحلية للمحافظات أو المديريات كما نصت عليه المادة (28) من قانون السلطة المحلية، وينقلها التلفزيون، وتشارك فيها المرأة عبر الدوائر التلفزيونية المغلقة، وتذيعها وسائل الإعلام (دون تصويت) لتحقق ما يأتي:

1- إن هذا الوضع سوف يحفز أعضاء المجالس المحلية للعطاء والتفكير، والإنتاج والإبداع لأنهم سوف يواجهون (المواطنين) الرأي العام وبالتالي سيعملون على إعمال فكرهم بما يخدم المحافظة أو المديرية التي يمثلونها، وسوف ينمو وعي المواطن بأهمية النظام والمشاركة الجماعية، وتحمل المسؤولية الوطنية.

2- سيكون الإعلام شاهداً على إفساح المجال للمواطن في الإدلاء بآرائه ومقترحاته وبعطائه وستكون القناة التلفزيونية اليمنية مثالاً موجوداً أمام القنوات الأخرى سواء العربية أو غير العربية التي تفصح بعدم إعطاء المواطن حقوقه في المشاركة في المجالس العامة التي تخدم المصالح وتقدم الخدمات وبالتالي يعد أنموذجاً بديلاً عن الديمقراطية (الانتخابية) الغربية والمؤسسات الغربية المهتمة بحقوق الإنسان.

فضلاً عن ذلك منح المشرع أعضاء مجلس النواب من المحافظة حضور اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة للمشاركة في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه،

---

(1) المادة (28) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (29) من قانون السلطة المحلية.

أ- توجه الدعوة لعقد اجتماع استثنائي للمجلس المحلي للمحافظة من قبل الوزير في الحالات الآتية:

1- النظر في دعوى المخالفات أو التجاوزات المنسوبة لرئيس المجلس المحلي أو الأمين العام.

2- الاجتماعات المخصصة للنظر في سحب الثقة من المحافظ.

3- الاجتماعات المخصصة للنظر في إقالة الأمين العام للمجلس أو الهيئة الإدارية مجتمعة.

4- عدم انضباط المجلس المحلي في اجتماعاته واضطلاعه بمهامه.

5- نشوء خلافات حادة في المجلس أو بينه وبين قياداته من شأنها التأثير على نشاط وأعمال المجلس أو وجود صعوبات تؤثر على أداء وكفاءة المجلس.

6- أي حالة يقتضيها صيانة النظام العام.

ب- توجه الدعوة لعقد اجتماع استثنائي للمجلس المحلي للمديرية من محافظ المحافظة للنظر في الموضوعات السالف ذكرها للمجلس المحلي للمحافظة فيما يخص المديرية.

ج- توجه الدعوة لعقد اجتماع استثنائي للمجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية من قبل رئيس المجلس المحلي المعني في جميع الحالات الأخرى غير المحددة في الفقرة (أ ، ب)، وتكون دعوة أعضاء المجالس المحلية لحضور الاجتماعات الاستثنائية التي تعقدها هذه المجالس بخطابات خطية على أن تتضمن الدعوة إبلاغ العضو بزمن

= دعوة المجلس لاجتماع غير عادي، كما أن المادة (55) من القانون رقم 7 لسنة 1965م أعطت الحق لرئيس المجلس أن يمتنع عن توجيه الدعوة لعقد اجتماع غير عادي أكثر من مرة كل شهرين، ولا يجوز للمجلس أن يتداول في الاجتماع غير العادي سوى المسائل التي دعي من أجلها.

أما بالنسبة للتشريعات في (ج. ي. د. ش) سابقاً فإن المجالس المحلية تعقد دورات اجتماعاتها بناءً على دعوة مكاتبها التنفيذية، وفي حالة عدم قيام المكتب التنفيذي بالتحضير والدعوة لانعقاد الدورة فمن حق ثلث أعضاء المجلس المعني أن يطلبوا عقد الدورة، وذلك ضماناً لحق نواب الشعب في ممارسة مسئولياتهم إزاء الأجهزة التنفيذية التابعة لهم. وفقاً لنص المادتين (18،19) من القانون ذاته.

الاجتماع والغرض منه[1]، ويشترط لصحة الانعقاد العادي وغير العادي لهذه المجالس أن يكون انعقادها في المكان والزمان المحددين سلفاً وإلاّ كانت اجتماعاتها باطلة، وهذه قاعدة مسلم بها فقهاً وقضاءً[2]، ويكون اجتماع المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه[3] باستثناء الاجتماعات التي يتطلب انعقادها حضور أغلبية خاصة وهي:

أ- الاجتماع الأول الذي يعقده المجلس المحلي عقب انتخابه حيث يشترط لصحة انعقاده حضور ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس[4].

ب- الاجتماع المخصص لمناقشة طلب سحب الثقة من رئيس الوحدة الإدارية حيث يشترط لصحة انعقاده حضور ثلثي أعضاء المجلس.

ج- الاجتماع المخصص لمناقشة إقالة الأمين العام أو أعضاء الهيئة الإدارية مجتمعين، حيث يشترط لصحة انعقاده حضور ثلثي أعضاء المجلس[5].

---

(1) المادتين (153، 154) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م.

(2) د. سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص 167،
وأيضاً د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، ص 284.

(3) الملاحظ أن المشرع سلك مسلك المشرع اليمني في ج. ع. ي. سابقاً وفقاً لنص المادة (56) من القانون رقم 7 لسنة 1965م، حيث اشترطت لأن تكون مداولات المجالس قانونية أن يحضر أكثر من نصف عدد الأعضاء، وفي حالة عدم اكتمال هذا العدد تؤجل الجلسة ثلاثة أيام على الأقل، وسبعة أيام على الأكثر، ويدعى الأعضاء المتخلفون لحضور الاجتماع، فإن كان عدد الحاضرين في الاجتماع الجديد أقل من العدد القانوني عرض الأمر على وزير الإدارة المحلية، وفي هذه الحالة يجوز حل المجلس بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير الإدارة المحلية. بعكس القانون رقم 54 لسنة 1976م والقانون رقم 35 لسنة 1980م اللذين لم يشترطا حضور نصاب معين من أعضاء المجلس لصحة انعقاده، ومن ثم ينعقد المجلس صحيحاً بأي عدد يحضره.
كما أن المشرع اليمني في ج. ي. د. ش. نص في المادة (20) من القانون رقم 17 لسنة 1977م على أن تكون اجتماعات مجالس الشعب المحلية قانونية بحضور أغلبية الأعضاء، وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

(4) المادة (20) من قانون السلطة المحلية بالنسبة للمجلس المحلي للمحافظة، والمادة (62) من القانون ذاته بالنسبة للمجالس المحلية للمديرية.

(5) المادة (157) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني المطلوب لصحة انعقاد أي من اجتماعات المجلس التي تتطلب أغلبية خاصة يؤجل الاجتماع إلى اليوم التالي مباشرة، وبذات الوقت المقرر للاجتماع السابق، ويكون الاجتماع صحيحاً أياً كان عدد الحاضرين باستثناء الاجتماعات المخصصة لمناقشة مشاريع الخطة والموازنة السنوية والحساب الختامي فيؤجل الاجتماع لمدة أسبوع ويعتبر الاجتماع في هذه الحالة صحيحاً أياً كان عدد الحاضرين على أن توجه الإخطارات والإنذارات ودعوات الحضور للأعضاء المتغيبين وفقاً للأحكام النافذة لهذه اللائحة التنفيذية للقانون وفي حالة عدم اكتمال النصاب المطلوب لصحة الاجتماع لمناقشة الحالات الخاصة، والمتمثلة بسحب الثقة من رئيس الوحدة وإقالة الأمين العام أو أعضاء الهيئة الإدارية يعتبر الاجتماع ملغياً ولا يجوز دعوة المجلس للنظر في ذات الموضوع قبل مرور دورتين اعتياديتين يعقدها المجلس[1].

ثالثاً: علنية الجلسات ودور السلطة المحلية في اتخاذ القرارات:

سوف نتناول علنية الجلسات ودور السلطة المحلية في اتخاذ القرارات على النحو الآتي:

1- علنية الجلسات:

أعتمد المشرع اليمني على مبدأ علنية الجلسات، حيث كانت العلنية ملزمة لجميع المجالس المحلية، حيث يعقد المجلس المحلي للمحافظة أو المديرية أول اجتماع له خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية وبحضور ممثلين عن وزارة الإدارة المحلية[2]، ويجتمع المجلس المحلي اجتماعاً عادياً كل ثلاثة أشهر وتوجه الدعوة في هذه الحالة من قبل رئيس المجلس[3]،

---

(1) المادة (158) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (20/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (24) من قانون السلطة المحلية.

ويجوز للمجلس المحلي استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمحافظة للاستيضاح منه حول مسائل معينة معروضة عليه، كما يجوز لرئيس المجلس أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوي الاختصاص والخبرة دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات[1]، ويحق لمديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أو المديرية حضور اجتماعات المجلس المحلي للمشاركة في مناقشة المسائل التي تتصل باختصاصاتهم[2].

ونعتقد أن إتاحة الفرصة للمواطنين المهتمين من ذوي الاختصاص والخبرة في حضور اجتماعات المجالس المحلية للمحافظات أو المديريات كما نصت عليه المادة (28) من قانون السلطة المحلية، وينقلها التلفزيون، وتشارك فيها المرأة عبر الدوائر التلفزيونية المغلقة، وتذيعها وسائل الإعلام (دون تصويت) لتحقق ما يأتي:

1- إن هذا الوضع سوف يحفز أعضاء المجالس المحلية للعطاء والتفكير، والإنتاج والإبداع لأنهم سوف يواجهون (المواطنين) الرأي العام وبالتالي سيعملون على إعمال فكرهم بما يخدم المحافظة أو المديرية التي يمثلونها، وسوف ينمو وعي المواطن بأهمية النظام والمشاركة الجماعية، وتحمل المسؤولية الوطنية.

2- سيكون الإعلام شاهداً على إفساح المجال للمواطن في الإدلاء بآرائه ومقترحاته وبعطائه وستكون القناة التلفزيونية اليمنية مثالاً موجوداً أمام القنوات الأخرى سواء العربية أو غير العربية التي تفصح بعدم إعطاء المواطن حقوقه في المشاركة في المجالس العامة التي تخدم المصالح وتقدم الخدمات وبالتالي يعد أنموذجاً بديلاً عن الديمقراطية (الانتخابية) الغربية والمؤسسات الغربية المهتمة بحقوق الإنسان.

فضلاً عن ذلك منح المشرع أعضاء مجلس النواب من المحافظة حضور اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة للمشاركة في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه،

---

(1) المادة (28) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (29) من قانون السلطة المحلية.

ويكون لهم الحق في تقديم المقترحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم الحق في التصويت(1). الملاحظ أن هذا النص يتعارض مع نص المادة (12) من قانون السلطة المحلية الذي ينص على أن : " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلي ومجلس النواب أو مجلس الشورى، كما لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس المحلي للمحافظة والمجلس المحلي للمديرية". لذا نرى أن يحذف النص حتى لا يمثل حضور أي منهم ضغطاً على المجلس المحلي.

ويمكن اعتبار علنية الاجتماعات من السمات المميزة للمحتوى الديمقراطي للسلطة المحلية، كما أن لهذه العلنية أهمية سياسية من حيث أنها توفر شكلاً ديمقراطياً منظماً من أشكال الرقابة الشعبية على أجهزة السلطة المحلية، فالمواطنون من ذوي الاختصاص والخبرة، وممثلو الأجهزة التنفيذية ومجلس النواب الذين يحضرون هذه الاجتماعات هم أصلاً ناخبون، وحضورهم يمكنهم من مراقبة عمل ونشاط وسلوك الأعضاء الذين انتخبوهم، وهذا له تأثير لدى المشاركين في هذه الاجتماعات ويؤدي إلى أخذ الانطباع الكامل عن مستوى أداء أعضاء المجالس المحلية في الانتخابات التالية من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن تطبيق هذا الأسلوب يؤدي إلى رفع مستوى وعي المواطنين واطلاعهم على ما تقدمه الدولة من أجل تطوير حياتهم وما هي الصعوبات والمشاكل التي تواجهها، وبذلك يتعود المواطنون بصورة متزايدة على ممارسة السلطة ويتعلمون بالملموس مختلف أشكال إدارة شئون هذه المجالس، ويتحقق بذلك واحد من الأهداف المرجوة من نظام العمل في المجالس المحلية، فالمواطن الذي يجلس اليوم في مقاعد المستمعين ربما يكون غداً في مقاعد المجالس المحلية، الذين يعتمد عليهم في إصدار القرارات، ومن خلال تلك المشاركة التي أكسبته خبرة كافية يستطيع أن يتولى شئون المجالس المحلية في نطاق وحدته الإدارية بنجاح(2).

---

(1) المادة (30) من قانون السلطة المحلية.

(2) عبد الله أحمد غانم: مجالس الشعب المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، دار الهمداني للطباعة والنشر، المعلا –عدن، 1983م، ص 49.

كما جاء القانون بضمان حماية هذه العلنية في اجتماعات المجالس المحلية، فلا يجوز عقد اجتماعات غير علنية إلاّ إذا وجدت مبررات قوية لذلك. ويشترط لعقد اجتماع دوري للمجلس المحلي أن يقدم طلب بذلك من ثلث أعضائه أو من قبل رئيس المجلس المحلي كما أشرنا سلفاً.

فضلاً عن ذلك فإن نظام العمل في المجالس المحلية يستند في كل الأحوال على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال العلاقة بين المجالس المحلية وأجهزتها في المستوى الأعلى والمجالس المحلية وأجهزتها في المستويات الدنيا أي في المديريات والمراكز. وللمجالس المحلية في المستوى الأعلى مسئولية توجيه المجالس الأدنى منها ومساعدتها في انجاز مهامها[1].

ومع ذلك يجوز في حالات معينة أن تكون اجتماعات المجالس المحلية ومداولاتها سرية، لما تقتضيه المصلحة العامة وحسن الآداب العامة، لذا تطلب القانون سرية التصويت في الحالات الآتية:

أ – حالة النظر في مخالفات أو تجاوزات رئيس المجلس المحلي أو أمين عام المجلس المحلي في المحافظة، وفي هذه الحالة يرأس الوزير اجتماعات المجلس.

ب- حالة سحب الثقة من المحافظ[2]، أو مدير عام المديرية[3]، ويرأس الوزير اجتماع مجلس المحافظة إذا كان المحافظ هو المعني بسحب الثقة، ويرأس المحافظ اجتماع مجلس المديرية وحضور مندوب من الوزارة إذا كان المعني بسحب الثقة هو مدير عام المديرية[4].

---

(1) المادة (4) من قانون السلطة المحلية.
(2) المادة (118) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (119) من قانون السلطة المحلية.
(4) المادة (119) من قانون السلطة المحلية.

ج- في حالة إقالة أمين عام المجلس المحلي أو إقالة كل أو بعض أعضاء الهيئة الإدارية للمجلس، وتمثل الوزارة في هذا الاجتماع وفيه يتم اختيار البديل[1]، وعند مناقشة الحالات السابقة التي تطلب المشرع فيها السرية في التصويت تطلب المشرع فيها أيضاً أغلبية خاصة موصوفة للحضور استثناءً من القاعدة العامة بموجب المادتين (118، 119)[2]، ومن ثم لابد من توافر الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات المتعلقة بتلك الحالات، ويترتب على بطلان الاجتماع بطلان القرارات التي يصدرها المجلس.

2- دور السلطة المحلية في عملية اتخاذ القرارات:

إن عملية اتخاذ القرار يتمثل في اختيار البديل المناسب الذي يجب أن تتخذه الإدارة في موقف معين وفي الوقت المناسب، ويترتب عليه مسئوليات الإدارة في النجاح أو الفشل، وتنقسم عملية اتخاذ القرار إلى ثلاث خطوات هي:

- تحديد المشكلة ونطاقها ومسبباتها.
- وضع الحلول والبدائل الممكنة.
- اختيار البديل المناسب.

ولذلك فإن عملية اتخاذ القرار في كل خطواته تستلزم توافر المعلومات والوثائق الكافية التي تدعم اتخاذ القرار الجيد.

كما أن الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، يجعل أعباء الإدارة تنتقل من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي المتمثل في الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى تنوع وتعدد مواقف العمل بحسب ظروف كل محافظة أو مديرية على حدة، وهو ما يعني وجود كم هائل من القرارات والمواقف التي يجب

---

(1) المادة (120) من قانون السلطة المحلية.

(2) تطلب المشرع أغلبية خاصة في حالات محددة هي:
حالة سحب الثقة من المحافظ أو مدير عام المديرية حيث تطلب القانون صدور قرار المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه المادة (118، 119) على التوالي، وفي حالة إقالة أمين عام المجلس المحلي أو كل أعضاء الهيئة الإدارية للمجلس المادة (120/ أ).

اتخاذها عند إدارة أنشطة العمل في أجهزة السلطة المحلية، كما أن الإدارة الإشرافية المركزية ممثلة في وزارة الإدارة المحلية وأجهزة السلطة المركزية بحاجة أيضاً إلى الإطلاع على القرارات المتخذة أولاً بأول، للتأكد من مدى موافقتها للقوانين والأنظمة الأخرى والتوجهات العامة والخطط والبرامج، واستيعاب المواقف والأوضاع التي تنتج عنها.

ولذا فإن كفاءة اتخاذ القرار في إطار السلطة المحلية أمر في غاية الأهمية، حيث يترتب على ذلك مسئوليات هامة في إدارة الشأن المحلي خاصة وأن تأثيرها يكون على المواطن بصورة أكثر مباشرة من أي قرارات يتم اتخاذها في مختلف مستويات الإدارة المؤسسية للسلطة المحلية.

وبناء على ذلك فإن كفاءة اتخاذ القرار ترتبط بتوافر المعلومات والوثائق اللازمة، فتحديد المشكلة يحتاج إلى المعلومات الكافية والدقيقة، وفي الوقت المناسب، ويحتاج للوثائق الداعمة لتحديد جذور المشكلة وتتبعها في كثير من الأحيان، كما أن دراسة الحلول والبدائل لا يمكن أن تتم إلاّ بتوافر القدر الكافي من المعلومات والوثائق اللازمة لدراسة الحلول المقترحة بواقعية وحيادية.

وفي نهاية المطاف فإن تحديد واختيار البديل الأفضل – أي اتخاذ القرار المناسب– لا بد أن يتم بناؤه على المعلومات والوثائق التي تدعم دقة وكفاءة الحل المقترح، وإلاّ ستترتب على اتخاذ القرار آثار سلبية قد تفاقم من أي مشكلة تواجه الإدارة[1].

ومما سبق يتضح أن للمعلومات والتوثيق أهمية بارزة في دعم عملية اتخاذ القرار كونها المحور الذي يترتب عليه كفاءة اتخاذ القرار ومن ثم نجاح الإدارة المؤسسية ذاتها.

غير أن توفير المعلومات والوثائق المناسبة في الوقت المناسب وبالدقة المناسبة لا يمكن أن تتم بصورة واضحة ودقيقة من جراء جهد محدود ولمرة واحدة، ومع ذلك نرى

---

(1) المعلومات والتوثيق في خدمة اللامركزية الإدارية والمالية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر السنوي الثالث للمجالس المحلية، للفترة من 4– 6 ديسمبر 2004م، صادر عن وزارة الإدارة المحلية، ص 6.

أن يتم تأسيس مركز معلومات شبكي لكل محافظة يتضمن كامل المعلومات عن المحافظة ومديرياتها ومراكزها من أجل أن يستفيد منه العامة والمخططون، وصناع القرار، والباحثون، والمسؤولون مدعمة بالخرائط الطبوغرافية والإحصاءات والمعلومات الوثائقية، والتاريخية... هذا المركز ينسق مع المجلس المحلي للمحافظة في كل الأمور التي تتصل بالخدمات التي تقدمها المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية في المحافظة. بحيث يضمن تدفق المعلومات وتبادلها بين مختلف المستويات المركزية والمحلية، وبالتالي سيضمن ذلك اتخاذ قرارات سليمة مبنية على معلومة سليمة وعلى رؤية واضحة لكل موقف على حدة، وبصورة متكاملة.

كما أن وجود نظام توثيق حديث سيضمن تناسق اتخاذ القرارات وسرعة استرجاع الوثائق والمعلومات، وتسهيل عملية المشاركة وتتبع جذور المشكلات، وتسهيل اتخاذ القرار وانتقاله إلى طور التنفيذ بصورة متسلسلة ومتناسقة.

وتتحدد أهمية المعلومات والتوثيق في دعم اتخاذ القرار فيما يلي:

أ- التعرف على المشكلات الراهنة وتحديد مسبباتها وأثارها الآنية والمستقبلية.

ب- تحديد البدائل والحلول الممكنة لمواجهة المشكلات ودراسة آثارها، وتطبيق هذه الحلول والمتغيرات المرتبطة بكل بديل، والمتطلبات اللازمة لتنفيذ كل بديل من البدائل المتاحة.

ج- إتاحة فرصة المقاربة بين الحلول والبدائل الممكنة والمفاضلة بينها وبالتالي اختيار البديل الأنسب.

د- توثيق مختلف خطوات وإجراءات دراسة وتحليل المشكلات ليسهل الاستفادة منها في المواقف المماثلة.

هـ- تمكين متخذ القرار من تحديد البديل الأفضل وفقاً لموارده وإمكاناته والموقف الفعلي المطلوب التعامل معه.

و- ضمان سرعة اتخاذ القرارات في الوقت المناسب ورفع كفاءة الإدارة وتوفير الوقت والجهد والإمكانيات.

ز- التقليل من المخاطر المحتملة حيث تحقق المعلومات والتوثيق فرصة التعرف على الواقع الحالي والمستقبلي، وبالتالي إتاحة إمكانية اختيار الحلول والبدائل التي تسهم في تخفيف المخاطر المحتملة.

ح- تسهيل انسيابية تنفيذ القرار والمسئوليات الإدارية التي يعنيها تنفيذ القرار.

ط- تسهيل الرقابة والتقييم في تنفيذ القرار[1].

الفرع الرابع

حقوق الأعضاء وواجباتهم

لأعضاء المجالس المحلية جملة من الحقوق، وعليهم في المقابل بعض الالتزامات (الواجبات)، فكل حق يقابله واجب وكل واجب يقابله حق وهذه قاعدة مسلم بها، كما أن هذه الحقوق والواجبات مستمدة من طبيعة عضويتهم باعتبارهم مكلفين بمقتضى انتخابهم بأن يعملوا على إنشاء وإدارة ورقابة جميع المرافق العامة في نطاق الوحدة الإدارية التي يمثلونها، وعليه فإن عضو المجلس يتمتع بالحقوق والواجبات من يوم انتخابه وتنتهي بانتهاء العضوية سواءً بانتهاء ولاية المجلس أم بفقدان العضوية لأي سبب، وفي جانب الحقوق فإنها تشمل الحقوق المادية والأدبية المقررة في القانون، وعليه تقع مسئولية الالتزام بالواجبات التي حددها نص القانون[2].

كما أن التشريعات اليمنية السابقة لقيام الوحدة لم تشر من قريب أو بعيد إلى جواز أن يتقاضى عضو المجلس المحلي مقابلاً عن عضويته فيها، مما يفهم أن عضو المجلس المحلي ليس له أي مقابل عن هذه العضوية[3]، والواقع أن كثيراً من الدول لا تجيز

(1) المعلومات والتوثيق في خدمة اللامركزية الإدارية والمالية، مرجع سابق، ص 7.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء الطبعة الرابعة ، 1422هـ - 2002م ، ص 288.

(3) الملاحظ أن المشرع اليمني في جنوب الوطن أستعرض حقوق وواجبات أعضاء مجالس الشعب المحلية وفقاً لنص المادة (117) من الدستور لسنة 1978م على أن: " أعضاء مجالس الشعب المحلية هم نواب الشعب في هذه المجالس، وعلى كل واحد منهم أن يوثق علاقته بالجماهير وأن يتقبل مقترحات ناخبيه ويدرسها بعناية ويعمل على تنفيذها بعد أن يقرها مجلس الشعب المحلي، وعلى عضو مجلس=

تحقيق كسب مادي عن طريق عضوية المجالس المحلية، وتعتبر العضوية في هذه المجالس تطوعية، لا يتوجب دفع مبالغ مالية مقابلها، كما هو الحال في الأردن، بينما دول أخرى لا تدفع إلاّ مبالغ رمزية كمصر[1] ومع ذلك فإن هذا الإجراء يؤدي إلى عزوف العديد من الأشخاص المؤهلين عن المشاركة في أعمال المجالس المحلية حتى ولو كانت لهم رغبة في ذلك[2].

= الشعب المحلي أن يشرح لناخبيه سياسة الدولة ويطور مستوى وعيهم السياسي، وهو ملزم بتقديم تقارير دورية منتظمة أمامهم وأمام المنظمات الجماهيرية التي رشحته ويجوز سحب الثقة من عضو مجلس الشعب المحلي إذا أساء استخدام الثقة التي أوليت له من قبل الناخبين وذلك وفقاً للقانون".

ويفهم من هذا النص الدستوري أن جميع الحقوق والواجبات لأعضاء مجلس الشعب المحلي تنبع من كونهم نواباً للشعب، وبهذه الصفة فإن كل عضو في هذه المجالس يمثل المصالح الوطنية العامة للشعب، وكذلك المصلحة العامة لمنطقة اختصاص المجلس الذي يتمتع بعضويته، وليس فقط مصلحة الدائرة الانتخابية التي انتخبته وعلى هذا الأساس فإن تلك الحقوق والواجبات يقصد منها تمكين النواب المنتخبين من ممارسة مهامهم ومسئولياتهم على أكمل وجه بهدف تقوية ومواصلة السير في طريق الثورة الوطنية الديمقراطية بأفاقها الاشتراكية. كما أنها اعتبرت العضوية طوعية، ولا يستلم العضو أي مقابل مادي لقاء هذه العضوية.

أما بالنسبة للمشرع اليمني في شمال الوطن فإنه نص في المادة (62) من قانون الإدارة المحلية رقم 7 لسنة 1965م على أن: " لكل عضو من أعضاء مجلس اللواء أن يبلغ رئيس المجلس ما يرى إدراجه في جدول أعمال المجلس قبل انعقاده بأسبوع على الأقل، وعلى رئيس المجلس أن يضمن جدول الأعمال ما يقدمه الأعضاء من الاقتراحات والموضوعات إذا كان النظر فيها في اختصاصات المجلس، ولكل عضو في المجلس أن يوجه أسئلة لرئيس المجلس في المسائل التي هي من اختصاصات المجلس". كما أن لعضو مجلس اللواء حق حضور اجتماعات اللجان دون أن يشترك في المناقشات أو التصويت أثناء اتخاذ القرارات وفقاً لنص المادة (67) من القانون ذاته. "دون الإشارة إلى الحقوق المادية".

للمزيد يراجع:

عبد الله احمد غانم: مجالس الشعب المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق، ص 41.

د. قائد محمد طربوش: تطور السلطة المحلية، مرجع سابق، ص 81 وما بعدها.

(1) د. سليمان محمد الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق.

(2) د. احمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 235.

وسيراً مع خطة الدراسة سنتناول حقوق الأعضاء وواجباتهم في بندين على النحو الآتي:

أولاً: حقوق أعضاء المجالس المحلية:

إنَّ أعضاء المجالس المحلية في اليمن البعض متفرغين تفرغاً كاملاً لأعمال المجلس، وينظم القانون ولائحته التنفيذية إجراءات وشروط تفرغ الأعضاء لأعمال المجلس وأداء المهام المكلفين بها، كما تحدد حقوقهم ومكانتهم وأجورهم التي يستحقونها عن أداء أعمالهم وتنفيذ مهامهم ومن أهم الحقوق:

1- الحقوق المادية:

في الأصل أن العضوية في المجالس المحلية تطوعية لا يتقاضى عنها العضو راتباً شهرياً أو مكافأة من أي نوع، ومع ذلك يجوز للعضو استرداد المبالغ المالية التي تكبدها خلال قيامه بعمل يكلف به من قبل المجلس، أو انتقاله إلى مقر المجلس إن كان لذلك مقتضى، وبوجه عام فإن هذه الحقوق تتمثل في الآتي:

أ – ما يحصل عليه العضو من مبالغ مالية مقابل انتقاله لحضور اجتماعات المجلس أو لجانه الدائمة أو المؤقتة إن كان عضواً في أي منها[1]. وهذا يعد تعويضاً عما أنفقه من مبالغ مالية فضلاً عن تحفيزه على الحضور والانضباط والمشاركة بحسب الاجتماعات المقررة للمجالس المحلية.

ب- يمنح المشرع أمين عام المجلس المحلي ورؤساء اللجان المتخصصة مقابل تفرغهم للعمل في المجلس مكافأة شهرية مقطوعة تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص[2].

ج- إذا كان أمين عام المجلس المحلي أو أي من رؤساء اللجان المتخصصة موظفاً عاماً فإنه يعتبر منتدباً إلى المجلس طيلة تفرغه للعمل فيه ويكون له

---

(1) المادة (102) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (103/ أ) من قانون السلطة المحلية.

الحصول على الفارق بين مبلغ المكافأة التي تعطى له من المجلس وبين مرتبه إذا كان أقل من المكافئة[1].

د- يتضح من خلال النصوص سالفة الذكر أن الحقوق المادية الثابتة سواءً كمكافئات شهرية أم فارق المرتب مقتصرة على الأمين العام ورؤساء اللجان، أما بقية الأعضاء فليس لهم من حقوق مادية سوى بدل التنقل لحضور الاجتماعات.

ومما تقدم يتضح أن المشرع البريطاني وفر هذه الخاصية للمجالس المحلية في بريطانيا وأشترط على عضو المجلس المحلي أن لا يضع نفسه في موقف تتضارب فيها مصالحه مع واجباته ومسئولياته[2]، والعضوية في المجالس المحلية طوعية، إلاَّ أن هناك بدلات انتقال ومواصلات وسكن تسلم للأعضاء لمواجهة صرفياتهم أثناء تأدية واجباتهم في المجالس المحلية، كما يحق للعضو المطالبة بالتعويض عند تعرضه للخسائر المادية بسبب نشاطه في المجلس[3].

2- الحقوق الأدبية:

يهدف المشرع من هذه الحقوق إلى توفير الحماية لعضو المجلس المحلي وتهيئة الظروف الملاءمة لتمكينه من ممارسة المهام الملقاة على عاتقه والتي انتخب على أساسها وتتمثل في الآتي:

أ - التعبير بحرية عن رأيه في اجتماعات المجلس ولجانه المتخصصة[4] دون تعرضه لأدنى مساءلة عما يبديه من أراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس[5].

---

(1) المادة (103/ ب) من قانون السلطة المحلية.

(2) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا ، موسوعة الحكم المحلي المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثاني، سنة 1974م ، ص 277.

(3) مثل الخصم من الراتب وأجور أشخاص آخرين أوكل أليهم القيام بعمله الشخصي أثناء حضوره اجتماعات المجلس، للمزيد يراجع الدكتور صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، موسوعة الحكم المحلي المنظمة العربية للعلوم الإدارية مرجع سابق ص 277- 278.

(4) المادة (101/ 1) من قانون السلطة المحلية.

(5) المادة (105) من قانون السلطة المحلية.

ب- المشاركة في عملية الترشيح والانتخاب لمنصب أمين عام المجلس ورئاسة أي من لجانه المتخصصة، والاطلاع على محاضر ووثائق وسجلات المجلس، كما يحق له اقتراح إدراج مواضيع معينة في جدول أعمال جلسات المجلس المحلي، والمشاركة في عضوية أي من لجان المجالس المتخصصة، والتمتع بالمزايا المعنوية والمادية، فضلاً عن ذلك التصويت على قرارات وتوصيات المجلس[1].

ج- ولكل عضو من أعضاء المجلس المحلي أن يوجه لرئيس الوحدة الإدارية أو أي من مديري الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية الأسئلة في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية، وألاّ يكون متعلق بمصلحة ولاسيما لمقدمه أو أن تكون له فيه صفة شخصية، وعلى رئيس الوحدة أو غيره ممن توجه إليه أسئلة الأعضاء الإجابة عليها في جلسات المجلس إلاّ إذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها، فيما أجاز المشرع لرئيس الوحدة الإدارية أن ينيب عنه في الرد على الأسئلة الموجهة إليه مديري الأجهزة التنفيذية المعنية[2].

د- ولكل عضو أن يطلب من المجلس إحاطة رئيس الوحدة الإدارية أو أي من مديري الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية علماً بأي أمر له أهمية عامة وعاجلة في الشئون الداخلة في اختصاصاتهم، وعلى العضو مقدم طلب الإحاطة أن يحدد الأمور التي يتضمنها الطلب وأن يبين صفتها العامة والعاجلة[3].

هـ- يجب على السلطات الضبطية إشعار رئيس المجلس المحلي بكل ما تتخذه من إجراءات جزائية أو تحفظية ضد أعضاء المجلس المحلي خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات، وفي جميع الأحوال يبلغ رئيس المجلس بنتيجة التحقيق[4].

---

(1) المادة (101/ 2-7) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (108) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (110) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (106) من قانون السلطة المحلية.

المجالس المحلية على نفقة إداراتهم الأصلية والتي يعملون لديها بشكل ثابت، إضافة إلى الحقوق الرئيسية الأخرى، مثل حضور الاجتماعات والمناقشات والتصويت على القرارات ومسائلة مديري الأجهزة التنفيذية والمحلية.

ولا تختلف جملة الحقوق الممنوحة لأعضاء المجالس المحلية في فرنسا[1] عن أعضاء المجالس المحلية في بريطانيا أو اليمن أو الدول الأخرى محل المقارنة مصر والأردن.

ثانياً: واجبات أعضاء المجالس المحلية:

اشترط المشرع اليمني أن يؤدي أعضاء المجالس المحلية في أول اجتماع يعقده المجلس بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية وبحضور ممثلين عن الوزارات اليمين القانونية[2].

ومن أهم واجبات عضو المجلس المحلي أن يلتزم طيلة مدة عضويته بالآتي[3]:

1- الالتزام بحضور اجتماعات المجلس ولجانه إن كان عضواً في إحداها في المواعيد المحددة، والاهتمام بالمشاركة الفاعلة في المناقشات والمداولات وإبداء الآراء ألبناءة والمسئولة.

---

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 511.

(2) المادة (62) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (115) من قانون السلطة المحلية.

5- التزام الصدق والموضوعية والتجرد في عرض القضايا المحلية، والتزام المصداقية في التعبير عن توجهات السياسة العامة للدولة.

6- المساهمة الفاعلة في تحقيق مبدأ احترام القانون وتكريس قيم النظام العام وذلك من خلال التنسيق والاتصال مع الجهات المعنية لتحقيق ذلك الهدف، بغية المحافظة على أمن وسلامة المجتمع وصون حرياته العامة وممتلكاته الخاصة.

7- حماية المرافق والمشروعات العامة في نطاق الوحدة المحلية، وتأمين سلامتها بالوسائل التي تمكنها من القيام بأداء وظائفها، واستمرار سيرها سيراً منتظما ومطرداً.

8- ترسيخ العلاقات الاجتماعية وتعزيز المفاهيم الايجابية التي من شأنها تعزيز الروابط الاجتماعية وحماية الوحدة الوطنية.

9- المساهمة في إبداء الآراء والملاحظات التي تعكس حاجات المجتمع المحلي، وتفيد المجلس في اتخاذ القرارات الصائبة.

10- حث المواطنين على المشاركة الفاعلة في إنجاح خطط وبرامج التنمية وضرورة مساهمتهم المادية والمعنوية في تنفيذ مشروعاتها.

11- عدم تعاقد العضو مع السلطة المحلية (لتنفيذ أعمال المقاولات التوريدات) سواء كان ذلك بالذات أو بالواسطة (أي بصفته وكيلا نائباً عن غيره)[1]، جاء ذلك حرصاً من المشرع على عدم استغلال

---

(1) المادة (116/ أ) من قانون السلطة المحلية.

الأعضاء للسلطات الممنوحة لهم، ولإبعادهم عن مواطن الشبهات. ويلاحظ على النص المشار إليه أنَّ المشرع قد حصر أسباب الحضر في (أعمال المقاولات والتوريدات) دون غيرهما، مما يعني جواز التعاقد في غيرهما، من المجالات، وهو أمر ممكن حدوثه إذا نحن اعتمدنا على هذا التفسير، وفي ذلك تفويت للغرض وفتح الباب أمام أي عضو من أعضاء المجلس للتعاقد مع السلطة المحلية في غير تلك المجالات، ويعد ذلك قصوراً في التشريع ينبغي على المشرع تداركه.

12- عدم مشاركة العضو في اجتماعات المجلس ومداولاته عند عرض أي موضوع على المجلس يكون له فيه أو لأي من أقاربه وأصهاره مصلحة ما (أياً كان نوعها أو طبيعتها) وعليه إبلاغ المجلس بذلك وعدم المشاركة في الاجتماع، ما لم يفعل ذلك فإنه يترتب عليه إسقاط العضوية من المجلس المحلي[1].

وعموماً فإن أهم واجبات أعضاء المجالس المحلية تكاد تكون موحدة في كل الأنظمة موضوع المقارنة، فمن أهم واجبات عضو المجلس المحلي في بريطانيا حضور الاجتماعات في المواعيد المحددة والتمثيل الجيد للناخبين في المجلس المحلي والاطلاع على مستوى تنفيذ القرارات وخلق علاقة مستمرة بين المجلس والناخبين ونقل مقترحاتهم.

ومن القيود الواردة على حقوق العضو أثناء الاجتماعات، عدم المشاركة والحضور مدة المناقشة في الموضوعات المعروضة على المجلس فيما إذا كان له أو لأي من أقاربه وأصهاره مصلحة شخصية، ويمكنه بعد أن يتخذ المجلس قراره في ذلك الموضوع من العودة إلى الاجتماع، والملاحظ أن المشرع البريطاني أورد ذلك الحكم هادفاً منه:

أ - عدم تأثير العضو على زملائه أثناء المداولة والمناقشة.

ب- حرمانه من التصويت على قرار له فيه أو لزوجته... مصلحة.

---

(1) المادة (116/ ب) من قانون السلطة المحلية.

أما بالنسبة لأهم واجبات الأعضاء في المجالس المحلية الفرنسية فإنها لا تكاد تختلف في طبيعتها عن الدول الأخرى وتتلخص في حضور الاجتماعات في مواعيدها المحددة والمشاركة الفعالة في المناقشات والحفاظ على العلاقة بين المجلس ومواطني الوحدة الإدارية، ويجب على عضو المجلس التقيد باللوائح والأنظمة الداخلية والقانون.

كما أن واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية في مصر والأردن لا تختلف في طبيعتها عن الدول سالفة الذكر.

الفرع الخامس

مدة العضوية في المجالس المحلية وانتهائها

أولاً: مدة العضوية في المجالس المحلية:

إنَّ عضوية المجالس المحلية في الأصل عضوية مؤقتة بطبيعة الحال وبالتالي لا توجد مدة محددة تسير عليها كل الدول، بل إن مدة العضوية في المجلس المحلي تتفاوت من دولة إلى أخرى إضافة إلى تفاوتها داخل الدولة الواحدة من وحدة محلية إلى أخرى، وتتراوح مدة العضوية ما بين سنة واحدة في بعض الوحدات إلى ست سنوات في وحدات أخرى.

وفيما نجد الغالبية من الوحدات المحلية تستمر العضوية فيها لمدة تتراوح ما بين سنتين إلى أربع سنوات، وفي بعض الوحدات يتم انتخاب جزء من الأعضاء للمحافظة على استمرارية المجلس، كما في المملكة المتحدة[1].

---

(1) ومن خلال استقراء القوانين السابقة في ج. ع. ي. سابقا، فإنها لم تحدد مدة العضوية في المجالس المحلية، باستثناء القانون رقم 7 لسنة 1965م الذي حدد مدة عضوية ممثلي القضوات في مجلس اللوا بثلاث سنوات. ولعل السبب في ذلك أن أغلبية أعضاء مجالس وحدات الإدارة المحلية هم من المعينين الذين يكسبون العضوية بحكم وظائفهم.
ويتضح أن تشريعات اليمن الشمالي قبل الوحدة تعبر عن الأوضاع الانتقالية التي مر بها اليمن بعد قيام الثورة، وما صاحبها من اضطرابات داخلية أدت إلى عدم استقرار الأوضاع السياسية والإدارية فيها الأمر الذي جعل الطابع المركزي يغلب على نظام الإدارة المحلية في ظل تلك القوانين=

كما يلاحظ أن بعض الدول لا تضع قيوداً فيما يتعلق بعدد المرات التي يمكن فيها إعادة انتخاب عضو معين للمجلس المحلي في الوحدات المحلية، كفرنسا ومصر واليمن والأردن، بينما نجد أن هنالك دولاً أخرى تضع قيوداً على ذلك ولا تسمح بتجديد العضوية في المجلس المحلي لأكثر من ثلاث مرات أو مرتين، وذلك بهدف إتاحة الفرصة لأكبر عدد ممكن من سكان الوحدة المحلية للمشاركة في إدارة شئونها[1].

وقد نظم المشرع اليمني انتخابات المجالس المحلية وجعلها متزامنة مع الانتخابات العامة لمجلس النواب وتبدأ دورة أول مجلس محلي ينتخب من تاريخ أول اجتماع تعقده هذه المجالس، وتنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب القائم وقت انتخاب هذه المجالس[2]، ولتحقيق هذا الغرض بالنسبة لأول انتخابات محلية جرت في 20 فبراير 2001م تضمن الدستور حكماً انتقالياً يقضي بأن تكون مدة أول مجالس محلية يجري انتخابها في البلاد عامين تنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب الحالي[3]، وذلك

= أما بالنسبة للمشرع اليمني في ج. ي. د. ش. سابقاً فإنه نظم مدة العضوية لمجالس الشعب المحلية بسنتين ونصف من يوم إعلان نتيجة الانتخابات، وتجري الانتخابات على مستوى المحافظة، والمديرية، والمركز، وذلك وفقاً للمادة (112) من الدستور المعدل 1978م، المادة (4) من القانون رقم (18) لسنة 1977م بشأن انتخابات مجالس الشعب المحلية.

(1) د. محمد عبد العال السناري: مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص 511- 512.

(2) المادة (154) من قانون السلطة المحلية.

(3) كانت مدة مجلس النواب وفقاً لنص المادة (64) من دستور 1994م المعدل أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أول اجتماع لها، وصارت ست سنوات بعد التعديل الدستوري عام 2001م، وفقاً لنص المادة (65) منه، كما أدخل المشرع تعديلاً على قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م لكي يتلاءم مع التعديل الدستوري لمجلس النواب، وفي هذا الصدد صدر القانون رقم 71 لسنة 2000م ونص على إضافة مادة انتقالية برقم 153 مكرر إلى قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م، حيث نصت المادة المشار إليها على أنه: " استثناء من أحكام المادتين (16 ، 59) ومراعاة لحكم المادة (153) من قانون السلطة المحلية المشار إليها " تشكل المجالس المحلية للمديريات والمحافظات كمرحلة أولى مدتها سنتان وفقاً للآتي:

- تعد المراكز الانتخابية أساساً لانتخاب المجالس المحلية للمديريات والمحافظات.=

حرصاً من المشرع على أن تعقد انتخابات المجالس المحلية متزامنة مع انتخابات مجلس النواب أو الانتخابات الرئاسية لعدة اعتبارات أهمها:

1- عدم تكبيد ميزانية الدولة الخسائر المترتبة عن تنظيم عمليتين انتخابيتين في أوقات مختلفة.

2- إعطاء المواطن فرصة الربط بين الشأن الوطني العام والشأن المحلي متمثلاً في اختيار نائب في البرلمان وممثلين في المجلس المحلي للمديرية والمحافظة في الوقت ذاته، وهذا التزامن في موعد الانتخابات المحلية والبرلمانية كفيل بجعل المواطن أكثر قدرة على اختيار قرار سليم يكون مبنياً على الاعتبارات الوطنية أولاً، واعتبارات الشأن المحلي ثانياً، خاصة أن العمليتين تجريان في جو لا يخلو من التنافس الحزبي.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع حدد مدة المجلس المحلي بأربع سنوات تبدأ من تاريخ عقد أول اجتماع وفقاً لنص المادة (17) من قانون السلطة المحلية، إلا أنه جعل فترة أول انتخابات محلية في البلاد عامين لتكون متزامنة مع فترة انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب، حيث ستجرى انتخابات مجلس النواب التالية مع المجالس المحلية في وقت واحد.

ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخابات المجالس المحلية قبل انتهاء مدة المجالس المحلية بستين يوماً على الأقل[1]، فإذا تعذر ذلك لظروف قاهرة ظلت المجالس المحلية قائمة تباشر نشاطها حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجالس المحلية الجديدة[2].

=

- تخول اللجنة العليا للانتخابات السلطات والصلاحيات اللازمة لتطبيق أحكام هذه المادة وتحقيق أغراضها إلا أن الملاحظ أن التعديل خلا من الإشارة إلى مدة المجالس المحلية في المادة (154) منه.

(1) المادة (79) من قانون الانتخابات رقم 13 لعام 2001م.

(2) المادة (13) من قانون السلطة المحلية.

وبعد أن تعرفنا على مدة المجالس المحلية في اليمن، نرى أن تكون مدة العضوية في المجالس المحلية من ثلاث إلى أربع سنوات. مع الأخذ في الاعتبار الاستثناء الذي سلكه المشرع في جعله فترة أول انتخابات محلية في البلاد عامين لتكون متزامنة مع فترة انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب، حيث إن هذه المدة ليست بالقصيرة وليست أيضاً بالطويلة، بل هي مدة متوسطة يستطيع من خلالها الناخب أن يقيم مدى كفاءة المرشح من عدمه، الأمر الذي يجعله يفكر أكثر من مرة في ضرورة حسن التصرف في اختيار المرشح المناسب للفترة المقبلة، بالإضافة إلى قدرة العضو على الإلمام بأعمال المجلس خلال هذه الفترة.

كما أن الفترة القصيرة لا توفر للعضو الفرصة الكاملة للإلمام بأعمال المجلس المحلي، بل لا تمكنه من إدراك متابعة تنفيذ السياسات التي قررها الأعضاء في الدورات السابقة[1].

ثانياً: انتهاء العضوية في المجالس المحلية:

تنتهي العضوية في المجلس المحلي للمحافظة أو المديرية إما نهاية طبيعية بانتهاء مدة المجلس، أو نهاية غير طبيعية بفقدان العضو شرطاً من الشروط التي انتخب على أساسها أو اعتراه مانع يجعله غير مؤهل لممارسة مهام العضوية، فضلاً عن مخالفة العضو لأحكام قانون السلطة المحلية، والعمل بما يخالف قرارات وتوصيات المجلس، أو غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متفرقة دون عذر مقبول، وفي جميع الأحوال تنتهي العضوية بصدور قرار من المجلس المحلي المعني بأغلبية الأعضاء المستمرة عضويتهم بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها[2] [3].

---

(1) د. محمد عبد العال السنا ري: مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص 512.

(2) المادة (117) من القانون ذاته، والمادة (226) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) أما بالنسبة للتشريعات اليمنية قبل الوحدة فإن المشرع اليمني في ج. ي. د. ش. نص في المادة (38) من القانون رقم (18) لسنة 1977م، بشأن انتخابات مجالس الشعب المحلية. على أن تنتهي العضوية بانتهاء مدة مجالس الشعب المحلية نهاية طبيعية، أو قبل المدة المحددة وفقاً للقانون،=

ومن خلال النص يتضح بأن العضوية تفقد في حالة الوفاة أو الاستقالة الاختيارية أو سقوط العضوية أو إسقاطها، ونتحدث بإيجاز عن هذه الحالات مع الإشارة إلى حل المجالس المحلية وإقالتها وذلك على النحو الآتي:

1- الوفاة:

إذا خلا مقعد أحد أعضاء المجالس المحلية سواء على مستوى المحافظة أم المديرية بسبب الوفاة، تبلغ الوزارة بحالة خلو المقعد قبل مباشرة أي إجراء لشغل هذا المقعد، ويتم ملء المقعد بذات الطريقة التي شغلها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان خلو المقعد، شريطة أن لا تكون المدة المتبقية للدورة الانتخابية تقل عن سنة ويكمل العضو الجديد مدة سلفه[1].

= حيث قد تنتهي في حالة وفاة العضو أو فقدان العضو لشرط من شروط العضوية التي ينص عليها قانون الانتخابات، أو في حالة حل المجلس، كما أنه يجوز لأي عضو من أعضاء مجالس الشعب المحلية أن يطلب إنهاء عضويته في المجلس الذي ينتمي إليه ويتخذ المجلس قراراً نهائياً بهذا الصدد. والملاحظ أن المشرع حدد فترة انتهاء العضوية بالوفاة أو بفقدان شرط من الشروط التي انتخب على أساسها، أو في حالة حل المجلس، وأغفل التطرق إلى تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس لفترات محددة، أو في حالة ما إذا نسبت إليه تهمة تمس النزاهة أو الاعتبار، وما إذا كان للمجلس دور في مثل هذه الحالات.

فيما حدد المشرع اليمني في ج. ع. ي. في المادة (63) من القانون رقم 7 لسنة 1965م بشأن نظام الإدارة المحلية مسألة غياب أعضاء مجلس اللواء بأنه إذا غاب عضو من غير المعينين بحكم وظائفهم دون عذر مقبول جلسات المجلس واللجان التي اختير عضواً فيها أكثر من ثلاث مرات متتالية يخطر المجلس رئيسه. وإذا تغيب العضو المعين من غير الموظفين أكثر من ثلاث مرات بدون عذر مقبول يخطر المجلس رئيسه، وإذا غاب العضو المعين بحكم وظيفته يبلغ الأمر إلى وزارته وإذا تكرر الغياب بعد ذلك للعضو المعين بحكم وظيفته أعتبر مستقيلاً ويصدر بذلك قراراً من المجلس بعد سماع أقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة.

أما الأعضاء المختارون من المجلس وفي حالة فقدان الثقة والاعتبار التي تتطلبها عضوية المجلس جاز فصله بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء وفقاً لنص المادة (64) من القانون ذاته.

(1) المادتين (113، 114) من قانون السلطة المحلية.

2- الاستقالة الاختيارية:

يحق لعضو المجلس المحلي على مستوى المحافظة أو المديرية أن يقدم استقالته من المجلس الذي ينتمي إليه إلى رئيس المجلس على أن تكون مسببه ويتولى رئيس المجلس عرضها على المجلس في أقرب اجتماع يعقده، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين، وفي هذه الحالة يقرر المجلس خلو مقعد العضو المستقيل[1]، ويتم إبلاغ الوزارة المختصة قبل مباشرة أي إجراء لشغل مقعد المستقيل[2]، ويتم بعد ذلك ملء المقعد الشاغر وفقاً للإجراءات القانونية المنظمة لذلك.

3- سقوط العضوية أو إسقاطها:

تسقط العضوية من المجلس المحلي سواء على مستوى المحافظة أم المديرية بالحالات الآتية:

- فقدان العضو لشرط من شروط الترشيح لعضوية المجلس المحلي.
- مخالفة العضو لأحكام قانون السلطة المحلية. الملاحظ أن المشرع حصر سقوط العضوية بمخالفة العضو لقانون السلطة المحلية فقط بما يجيز للعضو مخالفة القوانين والأنظمة النافذة الأخرى. لذلك نرى أن تسقط العضوية بمخالفة العضو لأحكام قانون السلطة المحلية وسائر القوانين والأنظمة النافذة.
- امتناع العضو عن تنفيذ المهام الموكلة إليه من قبل المجلس أو العمل بما يخالف قرارات وتوصيات المجلس أو التحريض على عدم تنفيذها أو تعطيلها بأي شكل من الأشكال.
- غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة دون عذر مقبول.
- إخلال العضو بواجبات العضوية أو بمقتضياتها، وفي جميع الأحوال السابقة يجب صدور قرار من المجلس المحلي المعني بأغلبية الأعضاء المستمرة

---

(1) المادة (111) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (114) من قانون السلطة المحلية.

عضويتهم بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله وفقاً للمواعيد والإجراءات المبينة في اللائحة(1).

ومما سبق يتضح بأن المشرع حدد الحالات التي من خلالها تسقط العضوية من المجلس المحلي ومع ذلك نرى أن تضاف الحالات الآتية:

- استغلال العضو مركزه لأغراض تحقيق كسب أو منفعة ذاتية بشكل مباشر أو غير مباشر.
- إفشاء العضو لأية معلومات أو إيضاحات ذات طبيعة سرية في المسائل التي يطلع عليها بحكم مركزه كعضو في المجلس أو هيئته الإدارية.
- إثارة العضو للنعرات القبلية أو الطائفية أو المذهبية أو القيام بأي مسلك آخر يخل بالوحدة الوطنية أو يضر بالمصلحة العامة والنظام والأمن العام.
- تقديم العضو بيانات أو وثائق أو مؤهلات تبين عدم صحتها أو مزورة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع اليمني أشار إلى سقوط العضوية أو إسقاطها مقرراً سقوط العضوية إذا توفرت في العضو حالة من الحالات الواردة أعلاه، وفي جميع الأحوال السابقة يجب أن يصدر قرار المجلس المعني بأغلبية أعضائه بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها، ويتم ذلك بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه وفقاً للإجراءات والمواعيد التي تبينها اللائحة التنفيذية، ولا يجوز للمجلس الإعلان عن سقوط العضوية أو إسقاطها في غير تلك الحالات الواردة في المادة (117) من قانون السلطة المحلية.

إلاّ أن السؤال الذي يفرض نفسه هو متى يكون سقوط العضوية ومتى يتم إسقاطها؟ وما الفرق بين السقوط والإسقاط؟ هذا ما لم يبينه النص، ويظهر أن المشرع استخدم المصطلحين للتعبير عن معنى واحد دون تمييز بينهما، وكان السقوط عنده يترادف مع الإسقاط وهذا غير صحيح. لهذا تدارك المشرع ذلك في اللائحة التنفيذية من قانون السلطة المحلية وبين حالة إسقاط العضوية بسبب المخالفات المسلكية التي يرتكبها العضو، ويترتب على ثبوتها في حق عضو

---

(1) المادة (117) من قانون السلطة المحلية.

4- الإقــالة:

لم ينظم المشرع اليمني إقالة عضو المجلس المحلي على مستوى المحافظة أو المديرية، فيما أناط بالمجالس المحلية صلاحية إقالة أمين عام المجلس المحلــي أو أعضاء الهيئة الإدارية[3]، وهذا ما سوف نتناوله بالدراسة لاحقاً.

---

(1) نصت المادة (223) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لعــام 2000م علــى أن: " تعتبر المخالفات الآتية مخالفات مسلكية يترتب على ثبوتها في حق عضو المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية إسقاط عضويته من المجلس المحلي وهي:
استغلال العضو مركزه لأغراض تحقيق كسب أو منفعة ذاتية بشكل مباشر أو غير مباشر.
مخالفة العضو لأحكام القانون وهذه اللائحة وسائر القوانين والأنظمة النافذة.
غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة يعقدها مجلسه المحلي.
إفشاء العضو لأية معلومات أو إيضاحات ذات طبيعة سرية في المسائل التي يطلع عليها بحكم مركــزه كعضو في المجلس أو هيئته الإدارية.
إثارة العضو للنعرات القبلية أو الطائفية أو المذهبية أو القيام بأي مسلك آخر يخل بالوحدة الوطنيــة أو يضر بالمصلحة العامة والنظام والأمن العام.
عدم إعلام العضو مجلسه المحلي عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتــى الدرجــة الرابعة في موضوع ما معروض على المجلس قبل مناقشته والبت فيه.
عدم إعلام عضو الهيئة الإدارية هيئته الإدارية عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة في موضوع ما معروض على الهيئة قبل مناقشته والبت فيه.
قيام العضو بالتحريض على عدم تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي أو تعطيلها بأي شــكل مــن الأشكال.
عدم تنفيذ العضو ما يوكله المجلس إليه من مهام.

(2) المادة (222) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (120) من قانون السلطة المحلة.

خطيرة ولا تلحق الضرر الأكيد بمصالح البلد، أو أنه ارتكب مخالفات خطيرة ولكنها غير متكررة فإنه لا يجوز حله.

كما أن المشرع لم يحدد من له حق تقدير جسامة هذه المخالفات المرتكبة وما إذا كانت خطيرة أو غير خطيرة، وفي اعتقادي أن من يملك الحق في حل المجلس هو من يملك سلطة تقدير جسامة هذه المخالفات.

إلا أن المشرع لم يبين عدد المرات التي تعد متكررة ونرى أن أقل هذه المرات هو ثلاث لأن كلمة المخالفات جاءت بصيغة الجمع، وأقل الجمع ثلاث، وبناءً على ذلك لا يجوز حل المجلس البلدي إلا إذا ارتكب ثلاث مخالفات خطيرة بشكل أكيد تؤدي إلى إلحاق الضرر بمصلحة البلاد.

فضلاً عن ذلك أناطت المادة (42) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (51) لسنة 1982م برئيس الجمهورية وحده سلطة حل كافة المجالس البلدية بمختلف مستوياتها ودرجاتها، إذ أجازت هذه المادة لرئيس الجمهورية إصدار قرار الحل بناءً على عرض مجلس الوزراء، ويبدو أن حصر هذه السلطة برئيس الجمهورية يعكس خطورة هذا القرار. وفي حالة الحل أوجب المشرع إجراء انتخابات جديدة وتشكيل مجلس بلدي جديد خلال شهرين من صدور قرار الحل بشرط أن تكون المدة المتبقية للمجلس الذي تم حله أكثر من ستة أشهر، أما إذا كانت هذه المدة أقل من ذلك فلا يجوز تشكيل مجلس جديد إلا بعد انتهاء مدة المجلس السابق. وهذا ما أكدته المادة (43) من اللائحة ذاتها التي نصت على أنه: "لا يجوز انتخاب أو تعيين مجلس بلدي جديد بكامله في الأشهر الستة التي تسبق تاريخ انتهاء مدة المجلس البلدي".

وقد أغفل المشرع تحديد السلطة المختصة بممارسة اختصاصات المجلس البلدي المنحل في الفترة المحصورة بين حله وتشكيل المجلس الجديد، وهو أمر ضروري لاسيما فيما يتعلق بتسيير المسائل المهمة والضرورية التي لا تحتمل التأخير، وكان الأحرى بالمشرع أن يعالج ذلك، غير أننا نعتقد أن المجلس المنحل إذا استمر في ممارسة اختصاصاته حتى تنتهي فترة الانتخابات فإنه قد يتصرف بتصرفات مضرة بالمصلحة العامة، وكان الأحرى أن تشكل لجنة مؤقتة من خارج نطاق المجلس المنحل لممارسة الأعمال الضرورية والهامة التي لا تحتمل التأخير حتى تشكيل المجلس الجديد.

أما المشرع اليمني في جنوب الوطن فإنه لم يشر إلى قضية حل المجالس المحلية، وكان الأحرى به أن يتضمن ذلك توقعاً لحدوث أي مخالفات من أعضائه.

2- الاستقالة الاختيارية:

يحق لعضو المجلس المحلي على مستوى المحافظة أو المديرية أن يقدم استقالته من المجلس الذي ينتمي إليه إلى رئيس المجلس على أن تكون مسببه ويتولى رئيس المجلس عرضها على المجلس في أقرب اجتماع يعقده، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين، وفي هذه الحالة يقرر المجلس خلو مقعد العضو المستقيل[1]، ويتم إبلاغ الوزارة المختصة قبل مباشرة أي إجراء لشغل مقعد المستقيل[2]، ويتم بعد ذلك ملء المقعد الشاغر وفقاً للإجراءات القانونية المنظمة لذلك.

3- سقوط العضوية أو إسقاطها:

تسقط العضوية من المجلس المحلي سواء على مستوى المحافظة أم المديرية بالحالات الآتية:

- فقدان العضو لشرط من شروط الترشيح لعضوية المجلس المحلي.
- مخالفة العضو لأحكام قانون السلطة المحلية. الملاحظ أن المشرع حصر سقوط العضوية بمخالفة العضو لقانون السلطة المحلية فقط بما يجيز للعضو مخالفة القوانين والأنظمة النافذة الأخرى. لذلك نرى أن تسقط العضوية بمخالفة العضو لأحكام قانون السلطة المحلية وسائر القوانين والأنظمة النافذة.
- امتناع العضو عن تنفيذ المهام الموكلة إليه من قبل المجلس أو العمل بما يخالف قرارات وتوصيات المجلس أو التحريض على عدم تنفيذها أو تعطيلها بأي شكل من الأشكال.
- غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة دون عذر مقبول.
- إخلال العضو بواجبات العضوية أو بمقتضياتها، وفي جميع الأحوال السابقة يجب صدور قرار من المجلس المحلي المعني بأغلبية الأعضاء المستمرة

---

(1) المادة (111) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (114) من قانون السلطة المحلية.

عضويتهم بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله وفقاً للمواعيد والإجراءات المبينة في اللائحة[1].

ومما سبق يتضح بأن المشرع حدد الحالات التي من خلالها تسقط العضوية من المجلس المحلي ومع ذلك نرى أن تضاف الحالات الآتية:

- استغلال العضو مركزه لأغراض تحقيق كسب أو منفعة ذاتية بشكل مباشر أو غير مباشر.
- إفشاء العضو لأية معلومات أو إيضاحات ذات طبيعة سرية في المسائل التي يطلع عليها بحكم مركزه كعضو في المجلس أو هيئته الإدارية.
- إثارة العضو للنعرات القبلية أو الطائفية أو المذهبية أو القيام بأي مسلك آخر يخل بالوحدة الوطنية أو يضر بالمصلحة العامة والنظام والأمن العام.
- تقديم العضو بيانات أو وثائق أو مؤهلات تبين عدم صحتها أو مزورة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع اليمني أشار إلى سقوط العضوية أو إسقاطها مقرراً سقوط العضوية إذا توفرت في العضو حالة من الحالات الواردة أعلاه، وفي جميع الأحوال السابقة يجب أن يصدر قرار المجلس المعني بأغلبية أعضائه بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها، ويتم ذلك بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه وفقاً للإجراءات والمواعيد التي تبينها اللائحة التنفيذية، ولا يجوز للمجلس الإعلان عن سقوط العضوية أو إسقاطها في غير تلك الحالات الواردة في المادة (117) من قانون السلطة المحلية.

إلاّ أن السؤال الذي يفرض نفسه هو متى يكون سقوط العضوية ومتى يتم إسقاطها؟ وما الفرق بين السقوط والإسقاط؟ هذا ما لم يبينه النص، ويظهر أن المشرع استخدم المصطلحين للتعبير عن معنى واحد دون تمييز بينهما، وكأن السقوط عنده يترادف مع الإسقاط وهذا غير صحيح. لهذا تدارك المشرع ذلك في اللائحة التنفيذية من قانون السلطة المحلية وبين حالة إسقاط العضوية بسبب المخالفات المسلكية التي يرتكبها العضو، ويترتب على ثبوتها في حق عضو

---

(1) المادة (117) من قانون السلطة المحلية.

المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية إسقاط عضويته من المجلس[1]، واعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة لجنة رقابة مسلكية لعموم أعضاء المجالس المحلية على مستوى المحافظة ومديرياتها، بحيث تتولى الهيئة الإدارية النظر في المخالفات المسلكية المنسوبة لأي من أعضاء هذه المجالس، وتعرض نتائج ذلك على المجلس المعني مشفوعة بما تقترحه من إجراءات[2].

4- الإقالة:

لم ينظم المشرع اليمني إقالة عضو المجلس المحلي على مستوى المحافظة أو المديرية، فيما أناط بالمجالس المحلية صلاحية إقالة أمين عام المجلس المحلي أو أعضاء الهيئة الإدارية[3]، وهذا ما سوف نتناوله بالدراسة لاحقاً.

---

(1) نصت المادة (223) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م على أن: " تعتبر المخالفات الآتية مخالفات مسلكية يترتب على ثبوتها في حق عضو المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية إسقاط عضويته من المجلس المحلي وهي:

استغلال العضو مركزه لأغراض تحقيق كسب أو منفعة ذاتية بشكل مباشر أو غير مباشر.

مخالفة العضو لأحكام القانون وهذه اللائحة وسائر القوانين والأنظمة النافذة.

غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة يعقدها مجلسه المحلي.

إفشاء العضو لأية معلومات أو إيضاحات ذات طبيعة سرية في المسائل التي يطلع عليها بحكم مركزه كعضو في المجلس أو هيئته الإدارية.

إثارة العضو للنعرات القبلية أو الطائفية أو المذهبية أو القيام بأي مسلك آخر يخل بالوحدة الوطنية أو يضر بالمصلحة العامة والنظام والأمن العام.

عدم إعلام العضو مجلسه المحلي عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة في موضوع ما معروض على المجلس قبل مناقشته والبت فيه.

عدم إعلام عضو الهيئة الإدارية هيئته الإدارية عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة في موضوع ما معروض على الهيئة قبل مناقشته والبت فيه.

قيام العضو بالتحريض على عدم تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي أو تعطيلها بأي شكل من الأشكال.

عدم تنفيذ العضو ما يوكله المجلس إليه من مهام.

(2) المادة (222) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (120) من قانون السلطة المحلة.

5- حل المجالس المحلية[1]:

---

(1) الملاحظ أن المشرع اليمني في ج. ع. ي. أجاز حل المجالس البلدية، حيث نصت المادة (42) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (51) لسنة 1982م على حل المجلس البلدي عند ارتكابه مخالفات خطيرة ومتكررة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلد. مما يعني أنه إذا أرتكب المجلس مخالفات غير خطيرة ولا تلحق الضرر الأكيد بمصالح البلد، أو أنه ارتكب مخالفات خطيرة ولكنها غير متكررة فإنه لا يجوز حله.

كما أن المشرع لم يحدد من له حق تقدير جسامة هذه المخالفات المرتكبة وما إذا كانت خطيرة أو غير خطيرة، وفي اعتقادي أن من يملك الحق في حل المجلس هو من يملك سلطة تقدير جسامة هذه المخالفات.

إلاّ أن المشرع لم يبين عدد المرات التي تعد متكررة ونرى أن أقل هذه المرات هو ثلاث لأن كلمة المخالفات جاءت بصيغة الجمع، وأقل الجمع ثلاث، وبناءً على ذلك لا يجوز حل المجلس البلدي إلاّ إذا ارتكب ثلاث مخالفات خطيرة بشكل أكيد تؤدي إلى إلحاق الضرر بمصلحة البلاد.

فضلاً عن ذلك أناطت المادة (42) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (51) لسنة 1982م برئيس الجمهورية وحده سلطة حل كافة المجالس البلدية بمختلف مستوياتها ودرجاتها، إذ أجازت هذه المادة لرئيس الجمهورية إصدار قرار الحل بناءً على عرض مجلس الوزراء، ويبدو أن حصر هذه السلطة برئيس الجمهورية يعكس خطورة هذا القرار. وفي حالة الحل أوجب المشرع إجراء انتخابات جديدة وتشكيل مجلس بلدي جديد خلال شهرين من صدور قرار الحل بشرط أن تكون المدة المتبقية للمجلس الذي تم حله أكثر من ستة أشهر، أما إذا كانت هذه المدة أقل من ذلك فلا يجوز تشكيل مجلس جديد إلا بعد انتهاء مدة المجلس السابق. وهذا ما أكدته المادة (43) من اللائحة ذاتها التي نصت على أنه: "لا يجوز انتخاب أو تعيين مجلس بلدي جديد بكامله في الأشهر الستة التي تسبق تاريخ انتهاء مدة المجلس البلدي".

وقد أغفل المشرع تحديد السلطة المختصة بممارسة اختصاصات المجلس البلدي المنحل في الفترة المحصورة بين حله وتشكيل المجلس الجديد، وهو أمر ضروري لاسيما فيما يتعلق بتسيير المسائل المهمة والضرورية التي لا تحتمل التأخير، وكان الأحرى بالمشرع أن يعالج ذلك، غير أننا نعتقد أن المجلس المنحل إذا استمر في ممارسة اختصاصاته حتى تنتهي فترة الانتخابات فإنه قد يتصرف بتصرفات مضرة بالمصلحة العامة، وكان الأحرى أن تشكل لجنة مؤقتة من خارج نطاق المجلس المنحل لممارسة الأعمال الضرورية والهامة التي لا تحتمل التأخير حتى تشكيل المجلس الجديد.

أما المشرع اليمني في جنوب الوطن فإنه لم يشر إلى قضية حل المجالس المحلية، وكان الأحرى به أن يتضمن ذلك توقعاً لحدوث أي مخالفات من أعضائه.

الأصل المقرر في الدول الديمقراطية هو جواز حل المجالس المحلية على النحو المقرر بالنسبة إلى المجالس النيابية[1].

ويؤدي حل المجلس المحلي المنتخب إلى إنهاء وجوده قبل نهايته الطبيعية المحددة في القانون. وليس من السهولة بمكان حل المجلس المحلي. لذا فإن المشرع أحاطه بعدة ضمانات تفادياً لإساءة استخدمه، فقد تشدد القانون رقم 4 لسنة 2000م بهذا الشأن بنصه على ألا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء شامل إلاّ بقانون، كما لا يجوز أن تحل المجالس المحلية أثناء دورتها الانتخابية مرتين لسبب واحد[2]، وذلك شأنه شأن المجالس النيابية.

وقد اشترط القانون بأن يصدر بحل المجلس المحلي – على مستوى المحافظة أو المديرية– قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء وبناءً على عرض وزير الإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة، ويجب أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس المحلي الدعوة إلى إجراء انتخابات لمجلس جديد مكملاً لمدة المجلس السابق خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل، وينشر قرار حل المجلس في الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس النواب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره[3]، وبذلك صار حل المجلس المحلي مشابهاً لحل مجلس النواب.

الملاحظ أن المشرع اليمني أعتمد على عرض وزير الإدارة المحلية في حل المجلس المحلي بناءً على الأسباب التي يراها أنها تقتضي المصلحة العامة، وكان الأحرى بالمشرع اليمني أن يحدد المخالفات التي تمس المصلحة العامة من أجل إعطاء وزير الإدارة المحلية الحق في أن يعرض إلى مجلس الوزراء بحل المجلس مع الإشارة إلى أحقية المجلس المحلي في اللجوء إلى القضاء إذا كان عرض الوزير فيه تعسف للمجلس المراد حله.

---

(1) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط 1991م، مرجع سابق، ص 320-321.

(2) المادة (149) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (150) من قانون السلطة المحلية.

فضلاً عن ذلك يتضمن القرار الصادر بحل المجلس تشكيل لجنة مؤقتة برئاسة رئيس الوحدة الإدارية وعضوية أربعة أشخاص من أبناء الوحدة الإدارية المعنية من غير أعضاء المجلس المحلي الذي تم حله، وتتولى هذه اللجنة مباشرة اختصاصات المجلس الذي صدر قرار بحله، وذلك بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة حتى يتم انتخاب المجلس الجديد[1]، شريطة أن تعرض القرارات التي اتخذتها اللجنة المؤقتة على المجلس المحلي الجديد في أول اجتماع يعقده لاتخاذ ما يراه بشأنها[2].

المطلب الثاني

تشكيل اللجان المتخصصة

إن تشكيل اللجان المتخصصة يأتي بعد الانتهاء من عملية الانتخاب لمنصب الأمين العام للمجلس المحلي، حيث يعلن رئيس المجلس عن فتح باب الترشيح لانتخاب رؤساء اللجان المتخصصة [3]، وبعد ذلك يتم توزيع جميع أعضاء المجلس المحلي على اللجان المتخصصة، على أن يراعى في عملية التوزيع ميول وقدرات وخبرات الأعضاء[4]، لهذا يتطلب منا الإشارة إلى تكوين هذه اللجان، وكيفية توزيع أعضاء المجلس المحلي عليها ونظام سير العمل فيها، وذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول

تكوين اللجان المتخصصة على مستوى المحافظات والمديريات

تتكون اللجان المتخصصة من لجنة التخطيط والتنمية والمالية، ولجنة الخدمات ولجنة الشئون الاجتماعية.

وتشكل هذه اللجان بعد الانتهاء من عملية انتخاب أمين عام المجلس المحلي حيث يعلن رئيس المجلس عن فتح باب الترشيح لانتخاب رؤساء لجان المجالس المتخصصة

---

(1) المادة (151) من قانون السلطة المحلية.
(2) المادة (152) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (36/ أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.
(4) المادة (41/ أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع سلك مسلك المشرع اليمني في جنوب الوطن سابقاً في تشكيل اللجان المتخصصة حيث كانت تشكل اللجان المتخصصة من قبل المجالس المحلية بناءً على اقتراح المكاتب التنفيذية، ويستوي أن تكون هذه اللجان دائمة أو مؤقتة يكلفها المجلس بأداء مهام معينة، ويحق لهذه اللجان أن تستعين في أعمالها بذوي الخبرة في الأمور المتعلقة باختصاصاتها[1].

الفرع الثاني

توزيع أعضاء المجلس على اللجان المتخصصة

بعد أن تطرقنا إلى تشكيل اللجان المتخصصة، ينبغي الإشارة إلى كيفية توزيع أعضاء المجلس على هذه اللجان.

بعد الانتهاء من انتخاب رؤساء اللجان المتخصصة يتم توزيع جميع الأعضاء على هذه اللجان وفقاً للشروط الخاصة بتشكيل هذه اللجان وهي:

- ألاّ يدخل رئيس المجلس والأمين العام ضمن قوام هذه اللجان.
- ألاّ يشترك أي عضو من أعضاء المجلس في أكثر من لجنة.
- ألاّ يقل عدد أعضاء أي لجنة عن أربعة أعضاء بما فيهم رئيسها كحد أدنى.

ويتولى رئيس المجلس استطلاع رأي الراغبين من الأعضاء في الانضمام إلى لجنة التخطيط والتنمية والمالية أولاً ثم لجنة الخدمات، وأخيراً لجنة الشئون الاجتماعية، وفي كل حالة يقوم بتسجيل الراغبين في الانضمام لكل لجنة على حدة، فإذا ما وجد ميلاً من الأعضاء للانضمام إلى لجنة معينة على حساب اللجنتين الأخريين قام بإعادة التوزيع بما يكفل التوازن في تشكيل اللجان وتوافر حدها الأدنى، بما في ذلك قيامه بتوزيع الأعضاء الغائبين بما يحقق هذا الغرض، ويحدد ذلك في كشف يخصص لهذا الغرض وإعلانه على الأعضاء بعد التوقيع عليه ويعلن انتهاء الاجتماع[2].

---

(1) المادة (15) من القانون رقم 17 لسنة 1977م بشأن الحكم المحلي.

(2) دليل الانتخابات الداخلية للمجالس المحلية 2001م، مرجع سابق ص 36.

لكل عضو من أعضاء المجلس اختيار ثلاثة أسماء من بين قائمة المرشحين، ويعتبر فائزاً برئاسة اللجان المتخصصة المرشحين الثلاثة الحاصلين على أكثر الأصوات، وتوزع رئاسة اللجان بالتوافق فيما بينهم، ما لم فيعتبر الحاصل على أكثر الأصوات منهم رئيس للجنة التخطيط والتنمية والمالية ثم الذي يليه رئيساً للجنة الخدمات ويكون ثالثهم رئيساً للجنة الشئون الاجتماعية، وعند تساوي الأصوات تجرى القرعة فيما بين المتساويين[1].

فضلاً عن ذلك يحق لكل مجلس محلي على مستوى المحافظة والمديرية أن يشكل عند الاقتضاء لجان خاصة مؤقتة من بين أعضائه أو من خارجه وذلك لدراسة مواضيع محددة أو القيام بمهام معينة، كما يجوز للمجلس المحلي أن يشكل لجان خاصة من بين جمهور المنتفعين لإدارة وتسيير وصيانة المشروعات الخدمية للوحدة الإدارية[2]، ويتولى رئيس المجلس المحلي للوحدة الإدارية على مستوى المحافظة أو المديرية إحالة التقارير أو المعاملات المرفوعة إلى المجلس من الأجهزة التنفيذية إلى رئيس اللجنة المتخصصة المعني لغرض دراستها وإبداء الرأي فيها قبل أن تعرض على الهيئة الإدارية[3]، إلاّ أن المشرع لم يشترط في رئاسة اللجان المتخصصة أي شروط، سوى الإشارة إلى أن الفائزين برئاسة اللجان يقتضي منهم التفرغ لأعمال المجلس[4]. ومع ذلك كان الأحرى بالمشرع أن يتطلب شروط معينة بمن يشغل رئاسة هذه اللجان كلجنة التخطيط والتنمية والمالية، ولجنة الخدمات ولجنة الشؤون الاجتماعية والعمل، وأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي بالنسبة لمجالس المحافظات والثانوية العامة على الأقل بالنسبة لمجالس المديريات.

---

(1) المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (57) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (135) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(4) دليل الانتخابات الداخلية للمجالس المحلية 2001م، مرجع سابق، ص 29 وما بعدها.

المحلية من الدراسة العملية لمختلف الأوضاع في نطاق اختصاصها ومن توفير المعلومات والحقائق والآراء الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرار المناسب، ولهذا السبب فإن جزءاً كبيراً من الإجراءات التي تتخذها مجالس الشعب المحلية ومكاتبها التنفيذية تعتمد في الأساس على ما تقدمه اللجان[1].

المطلب الثالث

تشكيل الهيئات الإدارية للمجالس المحلية

أناط المشرع بالهيئة الإدارية أهمية كبيرة في نظام المجالس المحلية على مستوى المحافظة والمديرية وأعتبرها لجنة للمناقصات العامة بالمحافظة ولها الحق في تطبيق أحكام قانون المناقصات والمزايدات[2] لهذا يتطلب الإشارة إلى تكوين الهيئات الإدارية، ونظام سير العمل فيها وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

تكوين الهيئات الإدارية

نصت المادة (31) من قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية على أن: "تشكل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة أو المديرية من الأعضاء المعينين بحكم

---

(1) نصت المادة (116) من الدستور المعدل لجنوب الوطن سنة 1978م على أن: " ينتخب مجلس الشعب المحلي من بين أعضائه والمواطنين النشطاء لجاناً دائمة ومؤقتة، بهدف تعزيز مساهمة المواطنين والمنظمات الجماهيرية في إعداد قرارات المجلس والعمل على تنفيذ القوانين والتشريعات الأخرى وقرارات مجلس الشعب المحلي".

فيما نصت المادة (1/66) من القانون رقم 7 لسنة 1965م في شمال الوطن على تشكيل لجان للمجلس وذلك بأن يؤلف المجلس من بين أعضائه كل عام لجان لكل اختصاص أو أكثر من الاختصاصات الموكلة إليه ويتولى الإشراف على هذه الاختصاصات وتعرض مقترحاتها على المجلس لإصدار القرارات اللازمة بشأنها. كما يحق للمجلس أن يشكل لجاناً خاصة لأغراض معينة.

(2) المادة (33/ أ) من قانون السلطة المحلية.

الفرع الثالث

نظام سير العمل في اللجان المتخصصة

تعقد اللجان المتخصصة للمجلس المحلي علــى مسـتوى المحافظــة والمديريــة اجتماعاتها في إطار الاجتماعات العادية التــي يعقــدها المجلــس، فيمــا عــدا لجنــة الشئون الاجتماعية التي يجب غليها عنــد وقــوع كارثــة طبيعيــة أو اجتماعيــة فــي الوحدة الإدارية أن تتواجــد، بــدعوة أو بــدون ذلــك فــي مكــان وقــوع الكارثــة، للمشاركة فــي إدارة وتوجيــه الجهــود للتخفيــف منهــا والأشــراف علــى توزيــع المعونات والمساعدات للمتضررين[1].

كما أجاز المشرع للجان المتخصصة للمجالس المحلية على مسـتوى المحافظــة والمديرية أثناء اجتماعاتها أن تطلب عبر رئيس المجلس من ترى حضوره من العاملين في الأجهزة التنفيذية أو غيرهم من ذوي الخبرة، لتقديم أية إيضاحات في مسائل معينة أو وثائق لها علاقة بالموضوعات المطروحة عليها في المجلس[2]. وفي حالة غياب رئــيس أي لجنة من لجان المجلس المحلي المتخصصة لأي سبب كان، حل محله مــن يختــاره الأعضاء الحاضرون، ما لم فأكبرهم سناً[3]، ويكون لكل من رئــيس المجلــس المحلــي والأمين العام ترؤس اجتماعات أية لجنة من لجان المجلس المتخصصة في حالة تعثــر سير اجتماعات أي منها أو عدم انجازها لعملها بانتظــام وباضــطراد لأي ســبب مــن الأسباب[4].

ويعتبر عمل هذه اللجان شكلاً من أشكال النشــاط المتعــدد الجوانــب لمجــالس الشعب المحلية، وهي تقدم تقاريرها وملاحظاتها ومقترحاتهــا إلــى المكتــب التنفيــذي وإلى دورات المجالس المحليــة، وبواســطة نشــاط هــذه اللجــان تــتمكن المجــالس

---

(1) المادة (46) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.
(2) المادة (51) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.
(3) المادة (52) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.
(4) المادة (53/ ب) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

مناصبهم في المحافظة (المحافظ) وفي المديرية (مدير عام المديرية)، ومن أشخاص منتخبين في المجلس وذلك على النحو الآتي[1]:

- رئيس المجلس المحلي على مستوى المحافظة أو المديرية............. رئيساً
- أمين عام المجلس المحلي على مستوى المحافظة أو المديرية....... نائبا للرئيس
- رؤساء اللجان المتخصصة على مستوى المحافظة أو المديرية........... أعضاء

وتعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي لجنة للمناقصات العامة في كل من المحافظة[2] والمديرية[3]، ولجنة رقابة مسلكية لعموم أعضاء المجالس المحلية على مستوى المحافظة ومديرياتها، وتتولى النظر في المخالفات المسلكلية المنسوبة لأي من أعضاء هذه المجالس وعرض نتائجها مشفوعاً بما تقترحه من إجراءات على المجلس المحلي المعني[4].

مما سبق يتضح أن المشرع نهج أسلوب الدمج في تشكيل الهيئات الإدارية بين المعينين والمنتخبين حيث يعتبر رئيس المجلس المحلي للمحافظة (المحافظ) ومدير عام المديرية على مستوى المديرية معينين رؤساء للهيئة الإدارية، بينما أمين عام المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية منتخب من بين أعضاء المجلس المحلي بحسب الشروط اللازمة لذلك، كما أن رؤساء اللجان المتخصصة منتخبين كما أشرنا سلفاً.

وبناءً على ذلك فإن القانون ولائحته التنفيذية حسم موضوع رئاسة الهيئة الإدارية وعدد أعضائها.

---

(1) المادة (95) من اللائحة التنفيذية للقانون ذاته.

(2) المادة (33/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (76/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (222) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

وقد كانت الهيئة الإدارية في شمال الوطن سابقاً هي الجهاز الإداري والتنفيذي للمجلس المحلي، وهي التي تنبثق أساساً من الجمعية العمومية[1]، وتُشكل من بين أعضاء الجمعية العمومية لمن يرغب في ترشيح نفسه لعضويتها، أي أن الجمعية العمومية هي التي تقوم باختيار الهيئة الإدارية من بين أعضائها عن طريق الانتخاب السري.

وقد وضع القانون حداً أدنى لعدد أعضاء الهيئة الإدارية، كما وضع حداً أعلى، حيث نصت المادة (19) من القانون رقم (12) لسنة 1985م على أن تتكون الهيئة الإدارية للمجلس من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد عن أحد عشر عضواً، وهذا التحديد يتمشى مع اختلاف عدد أعضاء الجمعيات العمومية الذي يتحدد وفقاً لمعيار السكان.

فإذا كان عدد أعضاء الجمعية العمومية صغيراً كأن يكون واحداً وعشرين عضواً وهو الحد الأدنى لعدد أعضاء هذه الجمعية، كان عدد أعضاء الهيئة الإدارية المنبثقة عنها صغيراً تبعاً لذلك، فيكون سبعة أعضاء، وهو الحد الأدنى لعدد أعضاء الهيئة الإدارية، وكلما اتسعت الجمعية العمومية اتسعت تبعاً لذلك الهيئة الإدارية ولكن بشرط ألاّ يتجاوز عدد أعضاء الهيئة الإدارية أحد عشر عضواً مهما بلغ عدد أعضاء الجمعية العمومية[2].

وبناءً على ذلك فإن القانون قد أناط باللائحة التنفيذية بيان الأسس والاعتبارات التي يتم على ضوئها تحديد حجم الهيئات الإدارية[3].

---

(1) نصت المادة (5) من القانون رقم 12 لسنة 1985م على أن تُشكل الجمعية العمومية لكل وحدة إدارية من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً، ويمثل كل عضو فيها عدداً من الناخبين، وقد يصل عدد أعضاء الجمعية العمومية إلى 21 عضواً، أو يقل عن هذا العدد، وذلك بحسب الأحوال.

(2) د. احمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 369.

(3) حددت اللائحة التنفيذية لقانون المجالس المحلية للتطوير التعاوني الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 83 لسنة 1985م حجم هذه الهيئات حيث تنص المادة (21) منها على أن : " يحدد حجم الهيئات الإدارية للمجلس المحلي وفقاً للاعتبارات والأسس التالية:

المستوى الأول: بالنسبة للوحدات الإدارية أو المناطق في مراكز الألوية أو المدن التي أنشئ لها مجلس خاص بها، ولا يتجاوز تعدادها السكاني 30 ألف نسمة يكون عدد أعضاء الهيئة الإدارية لمجلسها المحلي سبعة أشخاص.=

كما أوجب القانون على الجمعية العمومية أن تعقد اجتماعاً لانتخاب رئيس وأعضاء الهيئة الإدارية ممن يرشحون أنفسهم لذلك من بين أعضائها إثر إعلان نتائج انتخاب الجمعية العمومية وفي خلال خمسة عشر يوماً بالتحديد بناءً على دعوة من الجهة المشرفة على الانتخابات، ويتولى أكبر الأعضاء سناً رئاسة هذه الجلسة.

الفرع الثاني

نظام سير العمل في الهيئات الإدارية

تعقد الهيئة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية اجتماعاتها الدورية مرة كل أسبوعين وذلك في مقر المجلس المحلي، ويجوز لرئيس المجلس أو بناء على طلب ثلاثة من أعضائها دعوة الهيئة الإدارية كلما دعت الضرورة لذلك لعقد اجتماع استثنائي[1] [2].

= المستوى الثاني: بالنسبة للوحدات الإدارية أو المناطق في مراكز الألوية أو المدن التي أنشئ لها مجلس خاص بها، ويتجاوز تعدادها السكاني 30 ألف، وحتى 50 ألف نسمة يكون عدد أعضاء الهيئة الإدارية لمجلسها المحلي تسعة أشخاص.

المستوى الثالث : بالنسبة للوحدات الإدارية أو المناطق في مراكز الألوية أو المدن التي أنشئ بها مجلس خاص بها، ويتجاوز تعدادها السكاني 50 ألف نسمة يكون عدد أعضاء الهيئة الإدارية لمجلسها المحلي أحد عشر عضواً. ويجوز لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، ويعود تقديرها إلى رئيس الجمهورية رئيس الاتحاد أن يرفع عدد أعضاء الهيئة الإدارية لأي مجلس من المستوى الأول إلى المستوى الثاني. أو من المستوى الثاني إلى المستوى الثالث".

(1) المادة (112) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) الملاحظ أنَّ الهيئة الإدارية في التشريع اليمني في شمال الوطن كانت تبدأ ممارسة مهامها بعد انتخابها وتسلمها خطاب التكليف الذي يصدره رئيس الاتحاد. على الرغم من أن القانون رقم (12) لسنة 1985م لم يشتمل على أحكام تنظيم الكيفية التي تتم بها اجتماعات الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للتطوير التعاوني، وأحال المشرع تنظيم اجتماعات الهيئة الإدارية للائحة التنفيذية، حيث قررت المادة (23) منها على أن " تجتمع الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في المقر المخصص لها اجتماعاً عادياً مرة على الأقل في الشهر بدعوة من رئيسها في الموعد الذي يحدده، ويجوز دعوة الهيئة لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة بناء على طلب رئيس الهيئة أو السلطة المحلية أو ثلث أعضاء الهيئة".

ويتولى رئيس المجلس المحلي إبلاغ أعضاء الهيئة الإدارية بمواعيد الاجتماعات غير العادية للهيئة الإدارية والمواضيع التي ستطرح للنقاش في الاجتماع قبل يوم على الأقل من موعد الانعقاد[1]، على أن تعقد اجتماعاتها في مقر المجلس، ولا يجوز أن يحضرها أحد من غير أعضاء الهيئة الإدارية إلاّ من يرى رئيس المجلس دعوتهم من العاملين في نطاق الوحدة الإدارية أو من غيرهم إذا اقتضت الحاجة لمناقشة بعض المواضيع المطروحة على الهيئة الإدارية دون أن يكون لهم صوت معدود فيما تتخذه الهيئة من قرارات[2]، ويحرر محضر في كل اجتماع تعقده الهيئة الإدارية متضمناً أسماء الحاضرين في الاجتماع والموضوعات المطروحة عليه والقرارات والتوصيات المتخذة بشأنها، وتقيد محاضر اجتماعات الهيئة الإدارية في سجل خاص يعد لهذا الغرض، ويحفظ في مقر المجلس المحلي على أن يدون في أول صفحة من هذا السجل تاريخ فتحه وعدد صفحاته وتختم كل صفحة بعد التوقيع عليها، وترقم محاضر الاجتماعات وقراراتها بأرقام متسلسلة لكل سنة على حدة على أن تكون موقعة من رئيس المجلس المحلي والأمين العام[3].

الملاحظ أن المشرع أشار إلى أن تختم كل صفحات السجل بعد التوقيع عليها دون الإشارة إلى من يختص بالتوقيع، هل هو رئيس المجلس أم الأمين العام أم رؤساء اللجان المتخصصة أم يوقعون عليها جميعاً، ولذا نرى أن يحدد الشخص الذي يتولى التوقيع على السجل بعد الختم على صفحاته لكي تتضح الأمور وإزالة الغموض المشار إليه في المادة (115/ ب) من اللائحة التنفيذية للقانون.

---

(1) ومن أهم الموضوعات التي تناقشها الهيئات الإدارية هي: استعراض محضر الاجتماع السابق وما تم بشأن القرارات والتوصيات، والاستماع إلى تقارير اللجان المتخصصة المحال عليها المواضيع، واستعراض المشاريع المرفوعة من مديري الأجهزة التنفيذية وتحديد الأولوية، وأية مواضيع أخرى. للمزيد المادة (113) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (114) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية

(3) المادة (115/ أ، ب، ج، هـ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

ويكون اجتماع الهيئة الإدارية صحيحاً بحضور أغلبية مطلقة لعدد أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب المطلوب يؤجل الاجتماع إلى اليوم التالي وفي الموعد ذاته، على أن يبلغ رئيس المجلس الأعضاء الغائبين بالموعد الجديد فإذا لم يكتمل النصاب في هذه الحالة يحرر محضر بذلك موقع عليه من رئيس المجلس والأعضاء الحاضرين، ويرفع إلى المحافظ إذا كان الاجتماع يخص الهيئة الإدارية لمجالس المديريات، وإلى الوزير بالنسبة للهيئات الإدارية للمحافظات على أن يكون المحضر في الحالتين متضمناً بيان الأسباب في عدم توفر النصاب والمقترحات بالحلول والمعالجات اللازمة عند الاقتضاء[1].

وتصدر قرارات الهيئة الإدارية بأغلبية أصوات الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ولا يجوز لعضو الهيئة الإدارية أن ينيب غيره في حضور الاجتماعات، كما لا يجوز التصويت بالوكالة على قراراتها[2].

وإذا رأى الجهاز التنفيذي المعني في الوحدة الإدارية على مستوى المحافظة أو المديرية أن الهيئة الإدارية للمجلس المحلي قد اتخذت قراراً أو أصدرت توجيهاً مخالفاً للقوانين والأنظمة النافذة أو للسياسة العامة للدولة، فيجب عليه التوضيح لها كتابة بهذه المخالفات معززاً ذلك بالنصوص القانونية محل المخالفة، وفي حالة إصرار الهيئة الإدارية للمجلس المحلي على موقفها بعد تلقيها التوضيح، يجب عليها الرد كتابة على الجهاز التنفيذي المعني وطلب التنفيذ على مسئوليتها، وفي هذه الحالة يقوم الجهاز بالتنفيذ مع قيامه برفع الأمر عبر القنوات الرسمية إلى وزير الإدارة المحلية والوزير المختص للنظر فيه[3].

---

(1) المادة (116) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (117) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (143) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

فضلاً عن ذلك يتولى رئيس المجلس المحلي للمديرية موافاة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في المحافظة بنسخة من محضر كل اجتماع تعقده الهيئة الإدارية لمجالسهم خلال أسبوع من تاريخ انتهاء كل اجتماع، فيما يتولى رئيس المجلس المحلي للمحافظة موافاة الوزارة بنسخة من محضر كل اجتماع تعقده الهيئة الإدارية لمجلسها خلال خمسة أيام من تاريخ انتهاء الاجتماع بما في ذلك نسخة من محاضر اجتماعات الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات التي تتلقاه من رؤساء المجالس المحلية في نطاقها[1].

ما أفرزه التطبيق العملي لاجتماعات الهيئات الإدارية:

تبين من خلال الواقع العملي لاجتماعات الهيئات الإدارية للمجالس المحلية في عموم محافظات الجمهورية بأنها عقدت اجتماعاتها بنسب متفاوتة، حيث نجد أنه في عام 2002م وصلت نسبة اجتماعات الهيئات الإدارية لمجالس المديريات في معظم المحافظات ما بين 27% إلى 36%، وفي عام 2003م ارتفعت نسبة اجتماعاتها في أغلب محافظات الجمهورية ما بين 70% إلى 75% وعدد محدود جداً من المحافظات وصلت إلى نسبة 82%، 94%.

كما أن النصف الأول من عام 2004م ارتفعت نسبة عقد اجتماعاتها في أغلب محافظات الجمهورية ما بين 80%، 85%.

(1) المادة (120) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية

المبحث الثاني

تشكيل الأجهزة التنفيذية

تمهيد وتقسيم:

تعتبر الأجهزة التنفيذية ممثلة للجهات الرسمية في وحدات الإدارية المحلية، وهي التي وجدت في اليمن منذُ عرفت الإدارة المحلية التنظيم القانوني لها، حيث تتكون الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية من رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ – مدير عام المديرية) و(المكتب التنفيذي)، ويتولى كل منهما إدارة شئون الوحدة الإدارية – محافظة ومديرية – ورئاسة مجلسها المحلي المنتخب، وهيئته الإدارية والمكتب التنفيذي، ويعتبر المحافظ من أبرز الشخصيات وأهم الرؤساء التنفيذيين على الصعيد المحلي سواء من حيث الموقع الجغرافي الذي يمارس نشاطه من خلاله، أم المركز القانوني الذي يتمتع به، أم الاختصاص الوظيفي المخول له[1].

وقد أخذ المشرع اليمني بالتقسيم الثنائي لإقليم الدولة، ويتمثل في المحافظات والمديريات التي منحها الشخصية الاعتبارية، حيث أشار إلى أن: " السلطة المحلية تتألف من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والأجهزة التنفيذية[2] للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وهذا القانون والقوانين النافذة ويستثنى من ذلك:

أ – أجهزة السلطة القضائية.

ب– وحدات القوات المسلحة.

ج– فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بأدائها لمهامها الرقابية.

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، طبعة 2002م، مرجع سابق، ص 310.

(2) يقصد بالأجهزة التنفيذية: مكاتب وفروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية في الوحدات الإدارية، المادة (2/ 5) من قانون السلطة المحلية.

د- أية مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديدها قرار جمهوري"[1].

ويعتبر المحافظ رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه وهو المسئول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية[2].

وتعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية تمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي، وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية والتنموية التي يسند تنفيذها لكل من المحافظات والمديريات[3]، ويجب على مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية حضور اجتماعات المجلس المحلي التي يناقش فيها مسائل تتصل باختصاصاتهم دون أن يكون لهم حق التصويت في اتخاذ القرارات[4]، كما يجوز للمجلس المحلي استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمديرية للاستيضاح منه حول مسائل معينة معروضة عليه، كما يجوز لرئيس المجلس أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوي الاختصاص والخبرة دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرار[5].

أما بالنسبة للمجالس التنفيذية في شمال الوطن المتمثلة بمجالس الألوية والقضوات والنواحي فإنها ظلت على مدار أكثر من عشرين عاماً هي المجالس الوحيدة في الوحدات الإدارية، باستثناء قيام المجالس البلدية، حتى صدور القانون رقم 27 لسنة 1985م الذي

---

(1) المادة (3) من قانون السلطة المحلية.
(2) المادة (39) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (14/ ج) من قانون السلطة المحلية.
(4) المادة (72) من قانون السلطة المحلية.
(5) المادة (71) من قانون السلطة المحلية.

أبقى هذه المجالس تحت تسمية المجالس التنفيذية إلى جوار المجالس المحلية[1]. ويفهم من ذلك أن الإدارة المحلية في ظل هذه المجالس، وقبل صدور القانون رقم 27 لسنة 1985م كانت تمثل صورة لعدم التركيز الإداري فقط.

---

(1) الملاحظ أن المشرع اليمني في شمال الوطن أعتبر المجالس التنفيذية التي كانت تسمى في قوانين الإدارة المحلية السابقة على القانون رقم 27 لسنة 1985م بمجالس الألوية والقضوات والنواحي والتي كانت على مدار أكثر من عشرين عاماً هي المجالس الوحيدة في وحدات الإدارة المحلية باستثناء المجالس البلدية.

وهذا يعني أن الإدارة المحلية في ظل هذه المجالس، وقبل إنشاء المجالس المحلية للتطوير التعاوني، كانت تمثل فقط صورة لعدم التركيز الإداري. فيما نظم القانون رقم 27 لسنة 1985م إجراءات تشكيل المجالس التنفيذية للألوية، والمجالس التنفيذية للنواحي والقضوات ومجالس التنسيق على النحو الآتي:

1- تشكيل المجلس التنفيذي للواء:

نصت المادة (21) من القانون رقم 27 لسنة 1985م على أن ينشأ في كل لواء مجلس تنفيذي للواء، " يُشكل على النحو الآتي:

محافظ اللواء – رئيساً.

وكيل محافظ اللواء – عضواً ، ونائباً للرئيس في حالة غيابه.

القائد العسكري باللواء – عضواً.

مدير أمن اللواء – عضواً.

مديري مكاتب الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية في اللواء – باستثناء أجهزة القضاء – أعضاء، ويكون مدير عام المحافظة مقرراً للمجلس، ولرئيس المجلس أن يستدعي لحضور جلساته من يرى الاستعانة به دون أن يكون له صوت معدود في المداولات".

2- تشكيل المجالس التنفيذية في القضوات والنواحي :

تُشكل المجالس التنفيذية للقضوات والنواحي، وفقاً للمادة (49) من القانون رقم 27 لسنة 1985م التي نصت على أن: " يكون لكل ناحية مجلس تنفيذي بما في ذلك نواحي القضوات، وتشكل على النحو الآتي:

مدير القضاء، أو مدير الناحية – رئيساً.

مسئولي الوزارات والمصالح الموجودة في القضاء والناحية – أعضاء. ويتولى سكرتير مكتب القضاء أو الناحية أعمال المقرر بحكم منصبه".

تشكيل مجالس التنسيق:

تعتبر هذه المجالس من مستحدثات القانونين رقم (12، 27) لسنة 1985م لما لهذه المجالس من أهمية، والحكمة من إنشاء هذه المجالس أن المجتمعات المحلية لم تعد تعتمد في تنميتها على الجهد الحكومي فقط كما كان عليه الحال قبل صدور هذه القوانين التي تنظم الإدارة المحلية، بل أصبح للجهد

= المحلي دور هام ومباشر في تنمية هذه المجتمعات عن طريق المجالس المحلية للتطوير التعاوني المنتخبة مباشرة من قبل المواطنين، الأمر الذي يقتضي إنشاء مثل هذه المجالس لتقوم بالتنسيق بين الجهد المحلي والجهد الحكومي.

وقد نصت المادة (63) من القانون رقم (12) لسنة 1985م على أن:" يتم التنسيق بين ما تقوم به المجالس المحلية، وما تقوم به الجهات الحكومية من مشاريع من خلال مجالس التنسيق... وذلك بهدف تحقيق التكامل بين الجهد الحكومي والجهد المحلي ...".

كما أن المادتين (24، 52) من القانون رقم (27) لسنة 1985م اللتين نصتا على تشكيل مجالس التنسيق في الألوية والقضوات والنواحي قد أشارتا في نصيهما إلى هذا الأمر بالقول: " ينشأ في كل لواء وناحية مجلس للتنسيق بين الجهد الحكومي والجهد المحلي". على أن يشكل مجلس تنسيق اللواء، ومجالس تنسيق القضوات والنواحي على النحو الآتي:

1- تشكيل مجلس تنسيق اللواء:

نصت المادة (24) من القانون رقم 27 لسنة 1985م على أن: " يرأس محافظ اللواء مجلس تنسيق اللواء، ويضم هذا المجلس في عضويته كلاً من:

أعضاء المجلس التنفيذي للواء.

رؤساء المجالس التنفيذية في الوحدات الإدارية باللواء.

رؤساء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية باللواء.

أمين فرع اتحاد المجالس المحلية للتطوير التعاوني.

ويكون مدير عام المحافظة مقرراً للمجلس، ويختار المجلس مساعداً له من بين موظفي ديوان المحافظة. كما أوجبت المادة ذاتها أن يحضر اجتماعات المجلس -عند مناقشته لمشروعات خطط اللواء والموازنة- مندوبون عن جهاز التنمية والتخطيط، ووزارتي المالية، والخدمة المدنية والإصلاح الإداري لمساعدة المجلس ونقل تصورات الأجهزة المركزية مباشرة لسياسية الدولة التنفيذية في مجال الموازنة والمشروعات، تأكيداً للبلاغات الخطية، وضماناً للتكامل والتنسيق بين الأجهزة الرسمية والشعبية مركزية ولامركزية".

2- تشكيل مجالس التنسيق في القضوات والنواحي:

تتكون مجالس تنسيق القضوات والنواحي وفقاً للمادة (52) من القانون رقم (27) لسنة 1985م على النحو الآتي:

أعضاء المجالس التنفيذية للناحية.

الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للناحية.

ويتولى مدير الناحية رئاسة مجلس التنسيق، ويكون رئيس المجلس المحلي نائباً له، كما يكون سكرتير مكتب الناحية مقرراً للمجلس، وأمين عام المجلس المحلي مساعداً للمقرر.

المبحث الثاني

تشكيل الأجهزة التنفيذية

تمهيد وتقسيم:

تعتبر الأجهزة التنفيذية ممثلة للجهات الرسمية في وحدات الإدارية المحلية، وهي التي وجدت في اليمن منذُ عرفت الإدارة المحلية التنظيم القانوني لها، حيث تتكون الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية من رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ – مدير عام المديرية) و(المكتب التنفيذي)، ويتولى كل منهما إدارة شئون الوحدة الإدارية – محافظة ومديرية – ورئاسة مجلسها المحلي المنتخب، وهيئته الإدارية والمكتب التنفيذي، ويعتبر المحافظ من أبرز الشخصيات وأهم الرؤساء التنفيذيين على الصعيد المحلي سواء من حيث الموقع الجغرافي الذي يمارس نشاطه من خلاله، أم المركز القانوني الذي يتمتع به، أم الاختصاص الوظيفي المخول له[1].

وقد أخذ المشرع اليمني بالتقسيم الثنائي لإقليم الدولة، ويتمثل في المحافظات والمديريات التي منحها الشخصية الاعتبارية، حيث أشار إلى أن: " السلطة المحلية تتألف من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والأجهزة التنفيذية[2] للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية بمقتضى الدستور وهذا القانون والقوانين النافذة ويستثنى من ذلك:

أ – أجهزة السلطة القضائية.

ب– وحدات القوات المسلحة.

ج– فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بأدائها لمهامها الرقابية.

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، طبعة 2002م، مرجع سابق، ص 310.

(2) يقصد بالأجهزة التنفيذية: مكاتب وفروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية في الوحدات الإدارية، المادة (2/ 5) من قانون السلطة المحلية.

د- أية مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديدها قرار جمهوري"[1].

ويعتبر المحافظ رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه وهو المسئول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية[2].

وتعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية تمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي، وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية والتنموية التي يسند تنفيذها لكل من المحافظات والمديريات[3]، ويجب على مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية حضور اجتماعات المجلس المحلي التي يناقش فيها مسائل تتصل باختصاصاتهم دون أن يكون لهم حق التصويت في اتخاذ القرارات[4]، كما يجوز للمجلس المحلي استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمديرية للاستيضاح منه حول مسائل معينة معروضة عليه، كما يجوز لرئيس المجلس أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوي الاختصاص والخبرة دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرار[5].

أما بالنسبة للمجالس التنفيذية في شمال الوطن المتمثلة بمجالس الألوية والقضوات والنواحي فإنها ظلت على مدار أكثر من عشرين عاماً هي المجالس الوحيدة في الوحدات الإدارية، باستثناء قيام المجالس البلدية، حتى صدور القانون رقم 27 لسنة 1985م الذي

---

(1) المادة (3) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (39) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (14/ ج) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (72) من قانون السلطة المحلية.

(5) المادة (71) من قانون السلطة المحلية.

أبقى هذه المجالس تحت تسمية المجالس التنفيذية إلى جوار المجالس المحلية[1]. ويفهم من ذلك أن الإدارة المحلية في ظل هذه المجالس، وقبل صدور القانون رقم 27 لسنة 1985م كانت تمثل صورة لعدم التركيز الإداري فقط.

---

(1) الملاحظ أن المشرع اليمني في شمال الوطن أعتبر المجالس التنفيذية التي كانت تسمى في قوانين الإدارة المحلية السابقة على القانون رقم 27 لسنة 1985م بمجالس الألوية والقضوات والنواحي والتي كانت على مدار أكثر من عشرين عاماً هي المجالس الوحيدة في وحدات الإدارة المحلية باستثناء المجالس البلدية.

وهذا يعني أن الإدارة المحلية في ظل هذه المجالس، وقبل إنشاء المجالس المحلية للتطوير التعاوني، كانت تمثل فقط صورة لعدم التركيز الإداري. فيما نظم القانون رقم 27 لسنة 1985م إجراءات تشكيل المجالس التنفيذية للألوية، والمجالس التنفيذية للنواحي والقضوات ومجالس التنسيق على النحو الآتي:

1- تشكيل المجلس التنفيذي للواء:

نصت المادة (21) من القانون رقم 27 لسنة 1985م على أن ينشأ في كل لواء مجلس تنفيذي للواء، " يُشكل على النحو الآتي:

محافظ اللواء – رئيساً.

وكيل محافظ اللواء – عضواً ، ونائباً للرئيس في حالة غيابه.

القائد العسكري باللواء – عضواً.

مدير أمن اللواء – عضواً.

مديري مكاتب الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية في اللواء – باستثناء أجهزة القضاء – أعضاء، ويكون مدير عام المحافظة مقرراً للمجلس، ولرئيس المجلس أن يستدعي لحضور جلساته من يرى الاستعانة به دون أن يكون له صوت معدود في المداولات".

2- تشكيل المجالس التنفيذية في القضوات والنواحي :

تُشكل المجالس التنفيذية للقضوات والنواحي، وفقاً للمادة (49) من القانون رقم 27 لسنة 1985م التي نصت على أن: " يكون لكل ناحية مجلس تنفيذي بما في ذلك نواحي القضوات، وتشكل على النحو الآتي:

مدير القضاء، أو مدير الناحية – رئيساً.

مسئولي الوزارات والمصالح الموجودة في القضاء والناحية – أعضاء. ويتولى سكرتير مكتب القضاء أو الناحية أعمال المقرر بحكم منصبه".

تشكيل مجالس التنسيق:

تعتبر هذه المجالس من مستحدثات القانونين رقم (12، 27) لسنة 1985م لما لهذه المجالس من أهمية، والحكمة من إنشاء هذه المجالس أن المجتمعات المحلية لم تعد تعتمد في تنميتها على الجهد الحكومي فقط كما كان عليه الحال قبل صدور هذه القوانين التي تنظم الإدارة المحلية، بل أصبح للجهد

= المحلي دور هام ومباشر في تنمية هذه المجتمعات عن طريق المجالس المحلية للتطوير التعاوني المنتخبة مباشرة من قبل المواطنين، الأمر الذي يقتضي إنشاء مثل هذه المجالس لتقوم بالتنسيق بين الجهد المحلي والجهد الحكومي.

وقد نصت المادة (63) من القانون رقم (12) لسنة 1985م على أن:" يتم التنسيق بين ما تقوم به المجالس المحلية، وما تقوم به الجهات الحكومية من مشاريع من خلال مجالس التنسيق... وذلك بهدف تحقيق التكامل بين الجهد الحكومي والجهد المحلي ...".

كما أن المادتين (24، 52) من القانون رقم (27) لسنة 1985م اللتين نصتا على تشكيل مجالس التنسيق في الألوية والقضوات والنواحي قد أشارتا في نصيهما إلى هذا الأمر بالقول: " ينشأ في كل لواء وناحية مجلس للتنسيق بين الجهد الحكومي والجهد المحلي". على أن يشكل مجلس تنسيق اللواء، ومجالس تنسيق القضوات والنواحي على النحو الآتي:

1- تشكيل مجلس تنسيق اللواء:

نصت المادة (24) من القانون رقم 27 لسنة 1985م على أن: " يرأس محافظ اللواء مجلس تنسيق اللواء، ويضم هذا المجلس في عضويته كلاً من:

أعضاء المجلس التنفيذي للواء.

رؤساء المجالس التنفيذية في الوحدات الإدارية باللواء.

رؤساء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية باللواء.

أمين فرع اتحاد المجالس المحلية للتطوير التعاوني.

ويكون مدير عام المحافظة مقرراً للمجلس، ويختار المجلس مساعداً له من بين موظفي ديوان المحافظة كما أوجبت المادة ذاتها أن يحضر اجتماعات المجلس -عند مناقشته لمشروعات خطط اللواء والموازنة- مندوبون عن جهاز التنمية والتخطيط، ووزارتي المالية، والخدمة المدنية والإصلاح الإداري لمساعدة المجلس ونقل تصورات الأجهزة المركزية مباشرة لسياسية الدولة التنفيذية في مجال الموازنة والمشروعات، تأكيداً للبلاغات الخطية، وضماناً للتكامل والتنسيق بين الأجهزة الرسمية والشعبية مركزية ولامركزية".

2- تشكيل مجالس التنسيق في القضوات والنواحي:

تتكون مجالس تنسيق القضوات والنواحي وفقاً للمادة (52) من القانون رقم (27) لسنة 1985م على النحو الآتي:

أعضاء المجالس التنفيذية للناحية.

الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للناحية.

ويتولى مدير الناحية رئاسة مجلس التنسيق، ويكون رئيس المجلس المحلي نائباً له، كما يكون سكرتير مكتب الناحية مقرراً للمجلس، وأمين عام المجلس المحلي مساعداً للمقرر.

كما أن المشرع اليمني في جنوب الوطن سابقاً اعتبر المكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية هي الأجهزة التنفيذية والإدارية لهذه المجالس، وقد اعتبرها أهم وأخطر الهيئات التي تشكلها هذه المجالس وتقوم بالدور الرئيسي في تحقيق مهام المجالس المحلية في الفترات الفاصلة بين اجتماعات المجالس المحلية[1].

---

(1) حيث نصت المادة (49/ 1) من القانون رقم 17 لسنة 1977م بشأن الحكم المحلي على أن: " يتم تشكيل المكتب التنفيذي لكل مجلس شعب محلي في أول اجتماع يعقده المجلس بعد إعلان نتائج الانتخابات العامة ويرأس هذه الاجتماعات أكبر الأعضاء سناً، ويتم فيه أولاً انتخاب رئيس للمجلس المحلي، وبعد ذلك يقوم الرئيس المنتخب بترشيح أعضاء المكتب التنفيذي، ثم تتم عملية انتخاب هؤلاء الأعضاء من قبل المجلس المحلي".

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (52) من القانون ذاته حددت المدة القانونية للمكتب التنفيذي لمجلس الشعب المحلي باعتبارها المدة القانونية للمجلس المحلي وهي المحددة بسنتين ونصف، تبدأ من لحظة انتخاب المكتب التنفيذي، وتستمر إلى حين قيام مجلس الشعب المحلي الجديد بتشكيل مكتبه التنفيذي.

واشترط المشرع أن يكون رئيس المجلس المحلي- هو رئيس المكتب التنفيذي للمحافظة، وجميع أعضائه من بين أعضاء مجلس الشعب المحلي، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يشترك في عضوية المكتب التنفيذي أي شخص من غير أعضاء المجلس المحلي المنتخبين من قبل الشعب.

وبما أن عدد أعضاء مجالس الشعب المحلية يتفاوت من محافظة إلى أخرى تبعاً لاختلاف الكثافة السكانية، فإن عدد أعضاء المكاتب التنفيذية يتفاوت هو الآخر، فعلى مستوى المحافظة يتكون المكتب التنفيذي من عدد من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على تسعة أعضاء، وعلى مستوى المديرية من خمسة إلى سبعة أعضاء، وعلى مستوى المركز من ثلاثة إلى خمسة أعضاء، وفقاً لنص المادة (47) من القانون.

كما أن القانون رقم 10 لسنة 1983م المعدل للقانون رقم 17 لسنة 1977م، وكذلك قرار هيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى رقم 113 لسنة 1983م، أجاز لهيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى زيادة عدد أعضاء المكاتب التنفيذية.

وقد أشارت المادة (48) من القانون رقم 17 لسنة 1977م علي أن يتكون كل مكتب تنفيذي من رئيس المكتب وسكرتير والأعضاء الآخرين.

وأشارت المادة (49) الفقرة (2،3) من القانون ذاته على أن يجتمع المكتب التنفيذي فور انتخابه لتوزيع المهام بين أعضائه، على أن يعلم المجلس بهذا التوزيع وينشر إعلان بذلك للمواطنين، ويراعى عند التوزيع ضرورة تكليف كل عضو من أعضاء المكتب التنفيذي بمهمة الإشراف المباشر على قطاع معين من القطاعات الإنتاجية أو الخدمية.=

وعليه نخصص هذا المبحث لدراسة الأحكام المتعلقة بتشكيل الأجهزة التنفيذية والمتمثلة برئاسة الوحدة الإدارية للمحافظة، ورئاسة الوحدة الإدارية للمديرية، والمكاتب التنفيذية للوحدات الإدارية من حيث تكويناتها، ونظام سير العمل فيها، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: رئاسة الوحدة الإدارية للمحافظة.

المطلب الثاني: رئاسة الوحدة الإدارية للمديرية.

المطلب الثالث: المكاتب التنفيذية للوحدات الإدارية.

المطلب الأول

رئاسة الوحدة الإدارية للمحافظة

تتكون رئاسة الوحدة الإدارية في المحافظة من محافظ المحافظة، ووكيل المحافظة، وأمين عام المجلس المحلي للمحافظة، ونتناول ذلك في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول

محافظ المحافظة

أولاً: من حيث أداة تعيينه:

يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه قرار جمهوري بناءً على ترشيح من الوزير بعد موافقة مجلس الوزراء، وقبل أن يباشر المحافظ مهام منصبه يؤدي اليمين

= وقد نصت المادة (42) من القانون ذاته، على أن المكاتب التنفيذية كونها الأجهزة التنفيذية فإنها مسئولة ومحاسبة عن كل أعمالها أمام هذه المجالس وتخضع لمجلس الوزراء وتحاسب من قبله.

كما أن هذه التبعية المزدوجة من شأنها أن توفر لمجالس الشعب المحلية- باعتبارها أساس سلطة الدولة- الضمان اللازم لممارسة صلاحياتها كاملة إزاء الهيئات التنفيذية لسلطة الدولة في المحافظات وتضمن في الوقت ذاته التزام المكاتب التنفيذية في كل أعمالها بالمصالح العامة للدولة، وذلك من خلال إشراف مجلس الوزراء ورقابته على أعمالها. للمزيد يراجع: عبد الله احمد غانم: مجالس الشعب المحلية، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها.

منشورات اللجنة القانونية عدن 1983م.

الدستورية أمام رئيس الجمهورية[1] [2]، ويعتبر المحافظ من أبرز الشخصيات المركزية على الصعيد المحلي، ورغم الطبيعة الإدارية لوظيفته إلاّ أنَّ لمنصبه بعض المظاهر السياسية التي تتجلى من خلال أداة تعينه، ودرجته والقسم الذي يؤديه، والمسئوليات الملقاة على عاتقه، وطبيعة الدور الذي يقوم به.

إلاّ أنه في يوم 8- 10- 2006م أعلن رئيس الجمهورية بضرورة انتخاب المحافظين ومدراء المديريات من قبل أعضاء السلطة المحلية المنتخبة من الشعب، حيث كلف الحكومة والجهات المعنية بتعديل قانون السلطة المحلية واتخاذ الإجراءات الكفيلة بهذا الأمر تنفيذاً لبرنامجه الانتخابي، مؤكداً بأنه سينهي نظام المركزية ويأتي بنظام اللامركزية المالية والإدارية بحيث تكون جميع الصلاحيات من اختصاص السلطة المحلية.

ونعتقد أن إعلان رئيس الجمهورية بانتخاب المحافظين ومدراء المديريات تعد خطوة متقدمة، ونقطة تحول تاريخية في مسار الحياة السياسية والديمقراطية وهو بذلك قد جسد تجسيداً حياً وواقعياً الممارسة الديمقراطية وطبق مبدأ حكم الشعب نفسه بنفسه ونقل اليمن إلى مستوى ممارسة الحكم المحلي الحقيقي.

ومع ذلك نرى أن ممارسة الحكم المحلي ينطبق على الدول التي قطعت شوطاً كبيراً في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ووفرة البنية الأساسية المكتملة في مختلف المجالات.

---

(1) المادة (59) من دستور الجمهورية اليمنية.
(2) تنص المادة (38) من قانون السلطة المحلية: " على أن المحافظ يؤدي اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية وذلك على النحو الآتي: أقسم بالله العظيم أن أكون متمسكاً بكتاب الله وسنة رسوله، وأن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أراعي مصالح الشعب وحرياته رعاية كاملة، وأن أحافظ على وحدة الوطن واستقلاله وسلامة أراضيه".
وتجدر الإشارة إلى أن القسم الذي يؤديه عضو المجلس المحلي منصوص عليه في المادة (100) من القانون رقم 4 لسنة 2000م، ويختلف عن القسم الذي يؤديه المحافظ رغم أن المحافظ هو رئيس المجلس المحلي كون المادة (38) من القانون أشارت بنص صريح على أن يؤدي المحافظ اليمين الدستورية لا القانونية.

وبما أن تجربة المجالس المحلية في اليمن تعد في مراحلها الأولى للتنمية وعدم اكتمال البنية الأساسية في مختلف المجالات بما فيها العنصر البشري المؤهل من حيث الخبرة والكفاءة والتخصص في الوحدات الإدارية، وبالتالي فإنها بحاجة إلى ضرورة مساندة السلطة المركزية التي تعمل على تنفيذ البرامج والخطط المركزية، إضافة إلى ذلك مستوى التعليم الذي لم يصل إلى المراحل المطلوبة والتي تقوم بمهام التخطيط على أكمل وجه، فضلاً عن ذلك عدم تمتع المجالس المحلية بقدرات فنية ومالية ومستويات تخصصية عالية ومحدودية إمكاناتها المادية والفنية بصورة عامة مقارنة بالأجهزة الإدارية المركزية.

ولهذا نرى أن يؤجل انتخاب المحافظين ومدراء المديريات حتى تستكمل البنية الأساسية للسلطة المحلية، كما نوصي المشرع اليمني عند مناقشته مشروع تعديل قانون السلطة المحلية وفقاً لبرنامج انتخاب رئيس الجمهورية أن يأخذ في الاعتبار وبصورة متأنية كافة القوانين ذات الصلة بقانون السلطة المحلية، بحيث لا تأتي التعديلات متعارضة مع نصوص قانونية أخرى الأمر الذي سيؤدي إلى العديد من المشاكل وسيجعل هذا التعديل غير متطابق مع واقع عمل المجالس المحلية.

ومن ثم سيولد ميتاً أو سيحكم عليه بذلك وسيأباه المخاطبون به وعدم الاعتداد به حتى ينحسر.

ثانياً: من حيث درجته الوظيفية:

يأتي المحافظ من الناحية السياسية والبروتوكولية في مرتبة الوزراء، وهو يعتبر بدرجة وزير من الناحية الوظيفية، ويتولى رئاسة المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه وهو المسئول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية[1]، ويكون مسئولاً ومحاسباً أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل

---

(1) المادة (39) من قانون السلطة المحلية.

الحالات، كما يكون مسئولاً أمام المجلس المحلي للمحافظة والوزير في أدائه لمهامه واختصاصاته[1].

ويقابل المحافظ من حيث المنصب في النظام الفرنسي مفوض الجمهورية، ويكاد أن يتطابق معه من حيث المنصب والمسئولية والتمثيل المركزي والاختصاصات في كثير من تلك الأمور.

أما النظام البريطاني فلا يعرف هذا المنصب ولا التمثيل المركزي في الوحدات الإدارية سوى بنسبة بسيطة لا تعدوا أكثر من تقديم الاستشارة الفنية للهيئات المحلية، وتتمثل هذه الوظيفة في رئيس الجهاز التنفيذي على مستوى المقاطعات والتي تعد أعلى المستويات الإدارية، فدوره يقابل المحافظ من الناحية الفنية في حالة المقارنة بهذا الصدد[2]. وبما أن المحافظ هو ممثل الحكومة المركزية والمسئول الأول في نطاق المحافظة، فقد حدد المشرع اليمني الوضع القانوني للمحافظ في السلم الوظيفي للجهاز التنفيذي للدولة. حيث نصت المادة (38/ أ) من القانون على أن: " يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يصدر بتعيينه قرار جمهوري بناءً على ترشيح من الوزير بعد موافقة مجلس الوزراء..".

كما أن المشرع البريطاني وضع حداً واضحاً لتدخل السلطة المركزية في نشاط المحليات، حيث وضع الأمور المحلية كافة بيد المجالس المحلية، كما أنه لا يعرف منصب المحافظ ولكن رئيس المجلس المحلي هو القائد والمسئول الأول عن إدارة ومراقبة الشئون المحلية في كافة الوحدة الإدارية[3].

وقد عرف وظيفة رئيس الجهاز التنفيذي على مستوى كل وحدة إدارية سواء أكانت المقاطعة أم المركز (حضري أو ريفي)، ويتم تعيين رئيس الجهاز

---

(1) المادة (40) من قانون السلطة المحلية.

(2) د. سهير على احمد: السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مركز المرأة للبحوث والتدريب قسم التوثيق والمعلومات، العدد 12 يناير 2001م، ص 33.

(3) على مهدي على العلوي بارحمة: الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية،مرجع سابق، ص 112.

التنفيذي من قبل المجلس المحلي، ويعمـل تحـت إشـراف المجلـس المحلـي، وهـو محاسب أمام المجلـس عـن أي تقصـير فـي نشـاطاته. أمـا اختصاصـاته فهـي استشارية عندما تتعلق بالمجلس المحلي، وفنية عندما تتعلق بالجهاز التنفيذي.

ونجد أنَّ المشرع الفرنسي اتخذ في هذا الجانب موقفاً مغـايراً لمـا ذهـب إليـه المشرع البريطاني ولاسيما فـي المرحلـة مـا قبـل 1982م عنـدما كانـت الأقـاليم تتمتع بوضع اقتصادي فقط، حيـث كـان المحـافظون يقفـون علـى قمـة الجهـاز الإداري في المحافظات، وحينها كانت الوحدات الإداريـة تنحصـر فـي المحافظـات والبلديات فقط، وكان للمحافظ صلاحيات واسعة في المحافظـة، فهـو ممثـل السـلطة المركزية فيها، إلاَّ أنَّ هذا الوضـع تغيـر بعـد صـدور المرسـوم رقـم 389 فـي 10مايو1982م الذي ألغى تسمية المحافظ وجاء بتسـمية مفـوض الجمهوريـة علـى مستوى الإقليم، بعد أن أكتسب الإقليم الصفة الإدارية[1].

وبذلك نجد أن المشرع الفرنسي أحدث تغييرات جوهرية لصالح المجالس المحليـة وقلص من التدخلات المركزية من خلال تقليص اختصاصـات ممثليهـا فـي الأقـاليم والمحافظات، حيث أصبح تعيين مفوض الجمهورية في الإقليم بقرار صادر من مجلـس الوزراء، ويمثل السلطة التنفيذية العليا في نطاق اختصاصه المكاني.

وكذلك يعين مفوض الجمهورية بنطاق المحافظة هو الآخر بقـرار مـن مجلـس الوزراء، بعد أن كان يعين في الماضي بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على عرض وزير الداخلية، وتكاد أن تكون اختصاصاته وصلاحياته ووضـعه الـوظيفي لا يختلف عن مفوض الجمهورية على مستوى الإقليم[2].

أما المشرع الأردني فقد جعل في كل محافظة من محافظات المملكة يرأسها محافظ يمثل السلطة التنفيذية في نطاق المحافظة، ويعتبر رئيس الإدارة العامة فيها، ويتقدم على

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص 156.

(2) د. سهير على أحمد: السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 35.

جميع موظفي الدولة في المحافظة، ولم تحدد النصوص القانونية الشروط الواجب توافرها فيمن يعين محافظاً، ويعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الداخلية وبصدور الإرادة الملكية[1].

أما بالنسبة للمشرع المصري فإنه أناط بالمجلس الشعبي للمحافظة أو المراكز والمدن والأحياء والقرى بأن يقوم المجلس في أول اجتماع لدور انعقاده العادي بانتخاب رئيس ووكيلين وذلك للمدة المحددة في القانون، على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين.

ومن خلال ما تقدم يتضح أن المشرع اليمني سلك مسلك المشرع الأردني في تعزيز السلطة المركزية على الصعيد المحلي من خلال رؤساء الوحدات الإدارية.

ثالثاً: من حيث شروط التعيين:

الملاحظ أن المشرع اليمني قد ساوى بين وظيفة المحافظ والوزير، وبالتالي يجب أن تتوافر في المحافظ الشروط الدستورية التي تطلبها المشرع في أعضاء الحكومة، حيث أشارت المادة (129) من الدستور أنه: " يجب أن تتوفر في رئيس الوزراء ونوابه والوزراء الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب، مع مراعاة ألا تقل سن أي منهم عن ثلاثين سنة، باستثناء رئيس الوزراء لا يقل عمره عن أربعين سنة".

كما تجدر الإشارة إلى أن قانون السلطة المحلية لم يحدد شروطاً معينه لشغل وظيفة المحافظ، ولم يشترط أن يكون من أبناء المحافظة التي يشغل منصب المحافظ فيها. وهذا تأكيد على بقاء رؤساء الوحدات الإدارية ممثلين للسلطة المركزية على مستوى الوحدات الإدارية، ويرى المشرع أنه لا فائدة من انتخابهم بشكل مباشر أو غير مباشر لاسيما في المرحلة الأولى من تطبيق هذا النظام، وقد أخذ كافة الاحتياطات اللازمة لذلك، حيث قام بتعديل المادة (143) من الدستور التي كانت تنص على " ... كما

---

(1) د. على خطار شط ناوي: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان 1994م، ص 71.

يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب واختيار رؤسائها ويحدد اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح ".

وجاء التعديل بإضافة كلمة تعيين حيث نصت المادة (143) بعد التعديل ".. كما يبين القانون طريقة الترشيح وانتخاب واختيار وتعيين رؤسائها...".

فبعد أن كان تنصيب رؤساء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب أو الاختيار – والمقصود بالاختيار هو أن تقوم السلطة المركزية في الدولة باختيار الرئيس من بين أعضاء المجلس المنتخبين- صار بموجب هذا النص ممكناً تعيين رؤساء المجالس المحلية سواء على مستوى المحافظة أو على مستوى المديريات.

ويرى الباحث أن المشرع اليمني تعمد تعديل النص الدستوري المشار إليه بسبب حداثة التجربة المحلية، بدليل أن فترة المحافظ أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، وهذا في حد ذاته تطور في القانون اليمني، كما أنها تعد خطوة أولى نحو التوجه إلى انتخاب المحافظ، حيث أعطى المشرع الحق لثلث أعضاء المجلس المحلي للمحافظة أن يتقدموا إلى الوزير كتابة بطلب دعوة المجلس المحلي للانعقاد في اجتماع استثنائي للنظر في أمر سحب الثقة من المحافظ، أو تقديم الطلب للمحافظ لسحب الثقة من مدير عام المديرية، وعلى الوزير في هذه الحالة دعوة المجلس للانعقاد برئاسته خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه الطلب[1].

فضلاً عن ذلك لم يتطلب المشرع في المحافظ أية شروط خاصة رغم أهمية هذا المنصب، واكتفى بالشروط العامة التي أشترطها في الوزراء وأعضاء مجلس النواب ومنها إجادة القراءة والكتابة، بينما أشترط في أمين عام المجلس المحلي وهو نائب للمحافظ ومدير عام المديرية أن يكون الأول لديه مؤهل جامعي وخبرة سابقة لا تقل عن خمس سنوات، وأن يكون لدى الثاني مؤهل جامعي وخبرة لا تقل عن أربع سنوات، مع أنهما يعملان تحت إشرافه، ولذلك يجب على المشرع أن يتدارك ذلك في تحديد شروط

---

(1) المادة (118، 119) من قانون السلطة المحلية.

معينة في المحافظ كأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي على الأقل، وأن تكون لديه خبرة في العمل الإداري الرسمي من خلال تدرجه في الأعمال الإدارية الرسمية، فضلاً عن الشروط الأخرى المحددة في قانون السلطة المحلية بما يتناسب مع شروط أمين عام المجلس المحلي، ومدير عام المديرية بغض النظر عن تعيين المحافظ، والذي يمكن تبريره بحداثة التجربة المحلية وحاجة المجالس المحلية إلى كوادر كفؤة كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك سلفاً.

رابعاً: من حيث تبعيته للحكومة المركزية:

بما أن المحافظ هو ممثل الحكومة المركزية والمسئول الأول في نطاق المحافظة، فإنه يسأل أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقراراتهما ملزمة له، ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات، ونظراً لكون المحافظ رئيساً للمجلس المحلي للمحافظة فإنه يسأل أمام هذا المجلس عن المهام الموكلة إليه بمقتضى قانون السلطة المحلية[1]، وبذلك فإن المحافظ يجمع بين الصفة المركزية والصفة المحلية كما أشرنا سلفاً.

ويلاحظ أن المشرع أحاط المحافظ بوضعية مزدوجة بوظيفته وعلاقته بالمجلس المحلي، كما أن المشرع حاول إقامة علاقة تبدو متوازنة إلى حد ما بين المحافظ والمجلس المحلي، ففي الوقت الذي خول فيه المحافظ رئاسة المجلس المحلي المنتخب، فإنه في مقابل ذلك خول للمجلس الحق في سحب الثقة من المحافظ[2]، وعلى هذا الأساس نجد أن المشرع اليمني رتب العلاقة بينهما بهدف التعايش لتحقيق المصلحة العامة.

ومن خلال تلك الوضعية المزدوجة للمحافظ تتحدد مسئولية المحافظ ومساءلته، فيسأل سياسياً بصفته المركزية أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وبصفته المحلية

---

(1) المادة (58/ ب) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (118) من قانون السلطة المحلية.

إدارياً أمام المجلس المحلي للمحافظة، وأمام وزير الإدارة المحليـة[1] عـن المخالفـات والتجاوزات المنسوبة إليه[2].

وبما أن المحافظ يشغل وظيفة تعتبر من المناصب العليا فإن المشرع تـرك أمـر التعيين فيها وإنهاء خدمات شاغلها لمطلق تقدير السلطة المركزية، إذ يتم التعيين وإنهـاء الخدمات استناداً لاعتبارات سياسية، لذلك لا يجوز الخلط بين طبيعة الوظيفة التي يشغلها المحافظ باعتبارها وظيفة إدارية تخوله ممارسة اختصاصات وصلاحيات إدارية، وبـين الاعتبارات السياسية التي يتم بمقتضاها اختيار المحافظ.

الفرع الثاني

وكيل المحافظة

أشار المشرع اليمني إلـى أن يكـون لكـل محـافظ وكيـل أو أكثـر - وفقـاً لطبيعـة المحافظــة (حضـرية أو ريفيــة) وموقعهـا وأهميــة نشــاطها، ومســاحتها الجغرافية وكثافة سكانها- بدرجة وكيـل وزارة ويصـدر بتعيينـه قـرار جمهـوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على ترشـيح مـن وزيـر الإدارة المحليـة[3]، وهـذا يتعارض مع نص المادة (30/ب) من قانون الخدمـة المدنيـة، حيـث أن هـذا الحـق كان ينبغي أن يعطـى للمحـافظ باعتبـاره المسـئول الأول فـي المحافظـة ورئيسـاً لجميع الموظفين وله سلطة الترشـيح والتعيـين وفـي حـدود الصـلاحيات المقـررة قانوناً للوزراء.

ويعتبر وكيل المحافظة أحد القيادات الإدارية ويجئ على رأس السلم الإداري في التنظيم الهيكلي للجهاز الإداري العام للدولة، ويخضع لقانون الخدمة المدنية بصفته رجل إدارة يمارس اختصاصات ذات طبيعة إدارية وتنفيذية، وعلى أساس ما تقدم يسـتخلص المركز القانوني لوكيل المحافظة.

---

(1) المادة (40) من قانون السلطة المحلية.
(2) المادة (26/ أ) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (49) من قانون السلطة المحلية.

بينما نجد المشرع المصري ومنذ القانون رقم 50 لعام 1981م عندما أشار إلى تشكيل المجالس الشعبية على مستوى المحافظة والمركز والمدينة والحي شدد على ضرورة انتخاب رئيس المجلس ووكيله من بين أعضاء المجلس في أول اجتماع ما عدا المجلس المحلي للمحافظة يتم فيه انتخاب وكيلين[1].

وهذا بعكس ما ذهب إليه المشرع اليمني إضافة إلى ذلك نجد أن المشرع اليمني لم يحدد عدد وكلاء المحافظ، حيث أشار إلى أنه يكون لكل محافظة وكيل أو أكثر وكان يجب أن يحدد العدد لأن المادة تعتبر مطاطة، بحيث يجوز أن يكون عدد الوكلاء أكثر من اثنين، وإذا كانت نيته تتجه نحو تعيين وكيلين لكان حدد ذلك مثل المشرع المصري.

لذلك نرى أن القانون اليمني لم يوفق في النص على تعيين الوكلاء رغم ما تميز به في انتخاب أو اختيار أمناء عموم المجالس المحلية سواء على مستوى المحافظة أو المديرية، وبما أن المشرع نص على شروط معينة فيمن يرشح لمنصب الأمين العام ويعتبر نائباً للمحافظ، فماذا سيكون دور وكيل المحافظة إلى جانب دور الأمين العام، لذا نرى إعادة النظر في المواد (49، 50، 51) من قانون السلطة المحلية، على أن يكون انتخاب أو اختيار الوكلاء من بين أعضاء المجالس المحلية ذاتها كما فعل في تشكيل اللجان المتخصصة والهيئة الإدارية[2] مع تحديد عددهم وطبيعة الاختصاصات التي سوف يمارسونها تجنباً للتضارب في الاختصاصات الأمر الذي يؤدي إلى إعاقة الأعمال في الوحدة الإدارية، وتحديد شروط شغل وظيفة الوكيل بما تتناسب مع شروط الأمين العام.

ومع ذلك كان الأحرى بالمشرع اليمني أن يكتفي بنائب رئيس المجلس المحلي الذي يعتبر في هذا المقام أمين عام المجلس المحلي سواء على مستوى المحافظة أو المديرية، وأن يلغي منصب الوكيل أو العكس وذلك تجنباً للتداخل في الاختصاصات كما أشرنا سلفاً.

---

(1) د. كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 72 وما بعدها.
(2) المادتان (23/ أ ، 31) من قانون السلطة المحلية.

وقد أشارت المادة (47) من قانون السلطة المحلية الحالي بأنه: " يعتبر أمين عام المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه نائباً للمحافظ ويتولى مساعدته في إدارة شئون المحافظة ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه... ". ومثلها المادة (87) من القانون ذاته ولكن في نطاق المديرية.

الفرع الثالث

أمين عام المجلس المحلي للمحافظة

يعتبر أمين عام المجلس المحلي للمحافظة نائباً للمحافظ بحكم منصبه، ويتولى مساعدته في إدارة شئون المحافظة ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه في ممارسة كافة سلطاته وصلاحياته المقررة بموجب القانون، ويتم انتخاب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة في أول اجتماع يعقده المجلس المحلي المنتخب من بين أعضائه وذلك خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات[1].

ويشترط فيمن يرشح نفسه لمنصب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة أن لا يقل عمره عن خمسة وثلاثين سنة، وأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي، وأن تكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقه لحصوله على المؤهل لا تقل عن خمس سنوات[2]، ونرى أن هذه الشروط تؤكد حرص المشرع اليمني على رفع مستوى التمثيل في المجالس المحلية ورفع مستوياتها على كافة الأصعدة للنهوض بالمحافظات والمديريات.

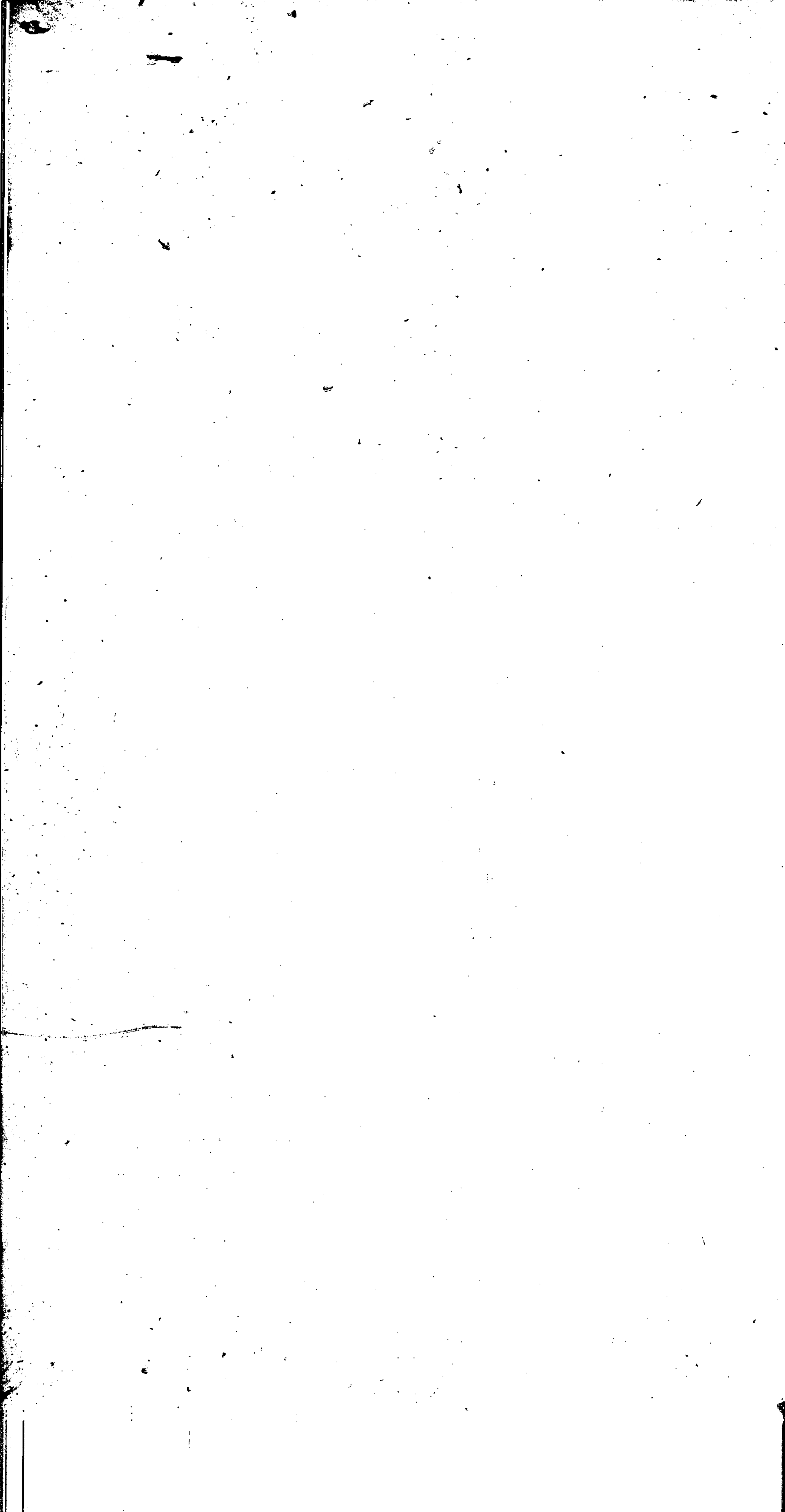
وفي حالة عدم توافر شرط أو أكثر من الشروط المحددة أعلاه في المرشح أو تعذر انتخاب الأمين العام لأي سبب من الأسباب، فيجوز لرئيس الجمهورية اختيار من يراه من بين أعضاء المجلس المحلي ليشغل هذا المنصب بناءً على عرض وزير الإدارة المحلية وموافقة مجلس الوزراء[3].

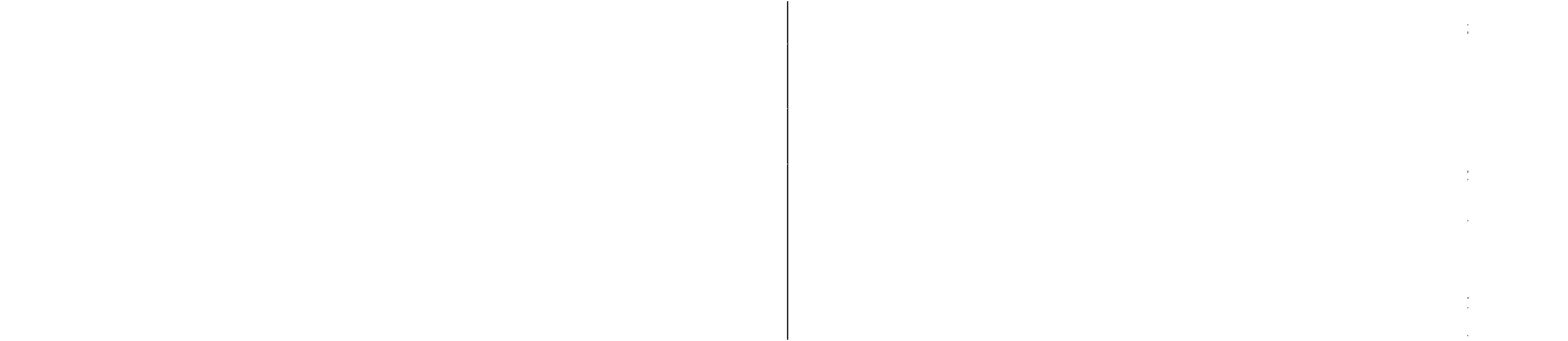
---

(1) المادة (20/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (21/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (21/ ب) من قانون السلطة المحلية.







يتضح أن المشرع اليمني أناط برئيس الجمهورية اختيار من يراه بناءً على عرض من وزير الإدارة المحلية وموافقة مجلس الوزراء في حالة عدم توفر شرط من الشروط، وهذا يعد ضمانة ولو جزئية لاستقلال المجلس المحلي كون اختياره من بين أعضاء المجلس لا من خارجه.

ومع ذلك يرى الكثيرون من الفقهاء ونحن معهم أن ذلك يعد سلباً لحقوق أعضاء المجالس المحلية حيث ينبغي إعادة الترشيح بما يكفل ممارسة أعضاء المجالس المحلية لحقوقهم القانونية والدستورية.

ويتولى أمين عام المجلس المحلي للمحافظة مساعدة المحافظ في إدارة شئون مجلسها المحلي، ويمارس على وجه الخصوص مهمة الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي، ومتابعة إعداد مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة ومتابعة إنجازها في مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى المحافظ، كما يقوم باقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لتسيير أعمال المجلس وتنفيذها بعد إقرارها، ومتابعة أعمال اللجان المختلفة التي يشكلها المجلس، وتنسيق العلاقات والجهود مع الجمعيات والمنظمات والاتحادات الاجتماعية والمهنية والإبداعية، وأية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس أو المحافظ[1].

ولا يجوز لأمين عام المجلس المحلي للمحافظة مغادرة المحافظة، إلاّ بإذن من المحافظ[2]، وبالمقابل أعطى القانون لأمين عام المجلس المحلي للمحافظة الحق في تقديم استقالته مسببه إلى رئيس المجلس المحلي الذي يتوجب عليه دعوة المجلس إلى عقد اجتماع استثنائي لهذا الغرض خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم الاستقالة، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم ويتم إبلاغ وزير الإدارة المحلية خلال يومين على الأكثر

---

(1) المادة (22) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (48) من قانون السلطة المحلية.

من تاريخ تقديمها وتمثل الوزارة في هذا الاجتماع، ويتم فتح باب الترشيح لانتخاب البديل في ذات الجلسة[1].

المطلب الثاني

رئاسة الوحدة الإدارية للمديرية

سوف نتناول في هذا المطلب مدير عام المديرية، وأمين عام المجلس المحلي للمديرية، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

مدير عام المديرية

تعتبر المديرية إحدى تكوينات المحافظة، لذا فإن مدير عام المديرية يأتي في مركز تابع للمحافظ، وعلى أساس ذلك يتحدد مركزه القانوني على النحو الآتي:

أولاً- من حيث أداة التعيين:

أشارت المادة (81) من قانون السلطة المحلية الحالي على أن: " يكون لكل مديرية مدير عام يصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على ترشيح من وزير الإدارة المحلية".

ونرى أن هذا الحق كان ينبغي أن يعطى للمحافظ باعتباره المسئول الأول في المحافظة ورئيساً لجميع الموظفين وله سلطة الترشيح والتعيين... في حدود الصلاحيات المقررة قانوناً للوزراء وذلك بما ينسجم مع أحكام المادة (30/ب) من قانون الخدمة المدنية.

ويتضح مما سبق أن مسألة التعيين في هذه الوظيفة يرتبط باعتبارات سياسية معينة لمن يشغلها، ويقدرها الوزير ومحافظ المحافظة وهيئات فروع التنظيم السياسي الحاكم في المحافظة.

---

(1) المادة (112) من قانون السلطة المحلية.

أما نظام الحكم المحلي في بريطانيا فإنه لا يأخذ محلياً بسلطة ممثلي الحكومة المركزية بل تقوم المجالس المحلية المنتخبة بتعيين رؤساء الجهاز التنفيذي في مستويات الوحدات الإدارية كافة، ولذلك لا نجد ما يقابل منصب مدير عام المديرية في النظام المحلي البريطاني، إلاَّ أنَّ هناك أجهزة تنفيذية محلية تتكون من مجموعة كبيرة من الموظفين على مستوى الوحدات الإدارية، وكل حسب اختصاصه، فرؤساء المراكز الحضرية والمراكز غير الحضرية يرأسون فيهما الجهاز التنفيذي على مستوى المركز، إلاَّ أنَّ وضع رئيس الجهاز التنفيذي من حيث التعيين والرقابة على نشاط عمله تختلف عما ذهب إليه المشرع اليمني في تنظيم الوضع القانوني لمدير عام المديرية[1].

أما في فرنسا فإن المعروف أن البلدية (الكنتونات) هي أصغر وحدة في التقسيم الإداري الفرنسي والعمدة هو رئيس البلدية الذي ينتخب من المجلس المحلي البلدي، وذلك وفق القانون الصادر في 27 يونيو 1964م والمعدل بالقانون الصادر في 19 نوفمبر1982م بشأن الانتخابات العامة حيث أن الحكومة المركزية كانت تعمل على تَعيين رؤساء البلديات في الماضي.

وتكاد أن تكون وظيفة العمدة قريبة إلى حد ما من وظيفة المدير العام للمديرية في اليمن، حيث يتولى العمدة خدمة السلطة المركزية من ناحية وخدمة المجلس البلدي المنتخب من ناحية أخرى.

ثانياً- من حيث درجته الوظيفية:

تدخل وظيفة المدير العام ضمن الوظائف العليا والتي يحددها قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1991م، وبالتالي فإن مدير المديرية لا تقل درجته الوظيفية عن درجة مدير عام إدارة عامة.

---

(1) د. سهير على احمد: السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص 40.

ثالثاً- من حيث شروط تعينه:

أشارت المادة (83) من قانون السلطة المحلية الحالي إلى الشروط التي يجب أن تتوافر في من يعين لشغل منصب مدير عام المديرية وهي ألا يقل عمره عن 30 سنة، وأن يكون لديه مؤهل جامعي، وأن يكون من بين الكوادر العاملة في الجهاز الإداري للدولة، وأن يكون مستوفياً لشروط شغل وظيفة مدير عام إدارة عامه طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة، ويجب ألا يكون قد سبق فصله من الوظيفة العامة بإجراء تأديبي.

كما أشارت المادة (72/ ب،ج) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الحالي إلى أنه سيجري إعادة النظر في التعيينات في هذه الوظيفة في عموم المديريات على مستوى الجمهورية، بما يتفق مع شروط شغل وظيفة مدير عام المديرية، كما لا يجوز تعيين المحالين للتقاعد في وظيفة مدير عام مديرية حتى وإن كان مستوفياً لشروط شغل هذه الوظيفة، وتشكل لجنة خاصة بديوان عام وزارة الإدارة المحلية بقرار من الوزير للقيام بفحص طلبات المتقدمين والمرشحين لشغل وظيفة مدير عام مديرية لتقييمهم عن طريق المقابلة أو الاختبار أو كليهما لمعرفة مدى توفر القدرات والمواصفات الشخصية المطلوبة لهذه الوظيفة[1].

رابعاً- من حيث تبعيته للمحافظ :

يتولى مدير عام المديرية تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارة شئون المديرية في كافة المجالات... الخ[2].

ويعتبر مدير عام المديرية الرئيس المباشر لجميع الموظفين المدنين العاملين في نطاق المديرية من حيث أدائهم لواجباتهم ومهامهم الوظيفية وله سلطة اقتراح تعيينهم ونقلهم وترقيتهم وكذا سلطة إحالتهم للتحقيق والتأديب وتوقيع الجزاءات الإدارية عليهم وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة[3].

---

(1) المادة (73) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (84) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (74/ أ) من قانون السلطة المحلية.

كما يتولى مدير عام المديرية تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المديرية في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها.

الفرع الثاني

أمين عام المجلس المحلي للمديرية

يعتبر أمين عام المجلس المحلي للمديرية نائباً لمدير عام المديرية بحكم منصبه، ويتولى مساعدته في إدارة شئون المديرية ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه في ممارسة كافة سلطاته وصلاحياته المقررة بموجب القانون، ويتم انتخابه في أول اجتماع يعقده المجلس المحلي للمديرية من بين أعضاء المجلس(1).

ويشترط فيمن يرشح نفسه لمنصب أمين عام المجلس المحلي للمديرية ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة، وأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي، وأن يكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقه لحصوله على المؤهل لا تقل عن أربع سنوات(2).

وفي حالة عدم توافر شرط أو أكثر من الشروط المحددة سلفاً في المرشح أو تعذر انتخابه لأي سبب من الأسباب فإنه يجوز لمجلس الوزراء اختيار من يراه من بين أعضاء المجلس المحلي لشغل هذا المنصب بناءً على ترشيح من وزير الإدارة المحلية(3).

ويتولى أمين عام المجلس المحلي للمديرية مساعدة مدير عام المديرية في إدارة شئون مجلسها المحلي، ويمارس المهام والاختصاصات التي يقوم بها أمين عام المجلس المحلي للمحافظة، ولكن في نطاق المديرية، مع اختلاف في العلاقة

---

(1) المادة (87) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (63/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (63/ ب) من قانون السلطة المحلية.

حيث أن أمين عام المجلس المحلي للمحافظة علاقته بالمحافظ، بينما علاقة أمين عام المجلس المحلي للمديرية بمدير عام المديرية[1].

ولا يجوز لأمين عام المجلس المحلي مغادرة المديرية إلاّ بإذن من مدير عام المديرية[2]، كما يحق له تقديم استقالته مسببة من منصبه إلى رئيس المجلس الذي يتوجب عليه دعوة المجلس إلى اجتماع استثنائي يعقد لهذا الغرض خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم الاستقالة وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم، على أن يبلغ المحافظ بأمرها ليمثل في الاجتماع[3].

والجدير بالذكر أن وظيفة الأمين العام للمجلس المحلي سواء على مستوى المحافظة أم المديرية مستحدثة من قبل المشرع اليمني مؤخراً، حيث لم تكن موجودة في ظل القرار الجمهوري رقم 52 لسنة 1991م بشأن قانون الإدارة المحلية الملغي، وكذلك لم نجد ما يقابلها في التشريعات الأخرى.

المطلب الثالث

المكاتب التنفيذية للوحدات الإدارية

يعتبر المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية عبارة عن الهيئة الممثلة لأعضاء الجهاز التنفيذي للوحدة الإدارية المعينة من قبل السلطات العليا في المحافظة والجهة المكلفة بعمل الهيئات المركزية في المحافظة كجزء من كل بهدف اكتمال الوظائف التي تقوم بها الهيئات المركزية على المستوى المحلي.

كما أن قوام هذا المكتب أعضاء يشغلون وظائف رؤساء الأجهزة التنفيذية بطريق التعيين، عدا شخص واحد وهو الأمين العام للمجلس المحلي الذي أتى عن طريق الانتخاب ويشغل بقوة القانون منصب نائب رئيس المكتب التنفيذي.

---

(1) المادة (64) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (88) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (112) من قانون السلطة المحلية.

أما بالنسبة لرئيس المكتب التنفيذي فهو نفسه رئيس الوحدة الإدارية المحافظ أو مدير عام المديرية الذي يشغل هذه الوظيفة بالتعيين.

وعلى هذا الأساس فإن للوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية مكاتب تنفيذيه ينبغي الإشارة إلى طريقة تشكيلها، ونظام سير عملها وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل المكاتب التنفيذية:

1- المكتب التنفيذي للمحافظة[1]:

يتألف المكتب التنفيذي للمحافظة من:

- محافظ المحافظة ....رئيساً.
- أمين عام المجلس المحلي للمحافظة .... نائباً للرئيس.
- وكيل المحافظة .... عضواً.
- مديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة .... أعضاء.

2- المكتب التنفيذي للمديرية[2]:

ويتكون المكتب التنفيذي للمديرية من :

- مدير عام المديرية .... رئيساً.
- أمين عام المجلس المحلي للمديرية.................. نائباً للرئيس.
- مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية...................... أعضاء.

ويتضح من خلال تكوين المكاتب التنفيذية للمحافظة أو المديرية بأنه لا يختلف إلاّ من حيث قصر منصب وكيل المحافظة على مستوى المحافظات دون المديريات وما في حكمها[3].

---

(1) المادة (52) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (91) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادتين (52، 91) من قانون السلطة المحلية.

ثانياً: نظام سير العمل في المكاتب التنفيذية:

يعقد المكتب التنفيذي لكل من المحافظة والمديرية اجتماعاً دورياً مرة كل شهر على الأقل، وفي حالة الضرورة يجوز له عقد اجتماع استثنائي إذا طلب ذلك المحافظ أو مدير عام المديرية أو ثلث أعضاء المجلس، ولا تكون الاجتماعات قانونية إلاّ بحضور أغلبية أعضائه، وتُتخذ قراراته وتوصياته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس بطبيعة الحال ما لم يكن التصويت سرياً[1].

ومن الموضوعات التي تناقش في اجتماع المكتب التنفيذي هي: التقارير الشهرية للإيرادات، وتقارير أداء الأجهزة التنفيذية، وأية موضوعات أخرى.

كما أنّ لكل من المحافظ ومدير عام المديرية أن يدعو لحضور اجتماعات المكتب التنفيذي من يريا الاستعانة بهم من ذوي الخبرة والاختصاص دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات[2].

وتبلغ قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمحافظة إلى المحافظ والمجلس المحلي ووزير الإدارة المحلية والجهات المركزية ذات العلاقة، وذلك خلال مدة أقصاها سبعة أيام من تاريخ صدورها[3]، وفي هذا الصدد يختلف الوضع قليلاً بالنسبة لقرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمديرية حيث يتم تبليغها إلى المجلس المحلي للمديرية وإلى المحافظ، وذلك خلال المدة ذاتها من تاريخ صدورها[4] [5].

---

(1) المادتين (93، 94) من قانون السلطة المحلية بالنسبة للمديرية، والمادتين (54، 55) من القانون ذاته بالنسبة للمحافظة.

(2) المواد من (54 – 56) بالنسبة للمحافظة، ومن (93 – 95) بالنسبة للمديرية من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (57) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (96) من قانون السلطة المحلية.

(5) أما بالنسبة لنظام سير العمل في المكاتب التنفيذية في ظل القوانين السابقة لقيام الوحدة في جنوب الوطن، فإن المادة (53) من القانون رقم 17 لسنة 1977م تقضي بأن تقوم المكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية بإنجاز مهامها وواجباتها من خلال اجتماعاتها الدورية والاستثنائية وتتخذ القرارات =

ما أفرزه التطبيق العملي لاجتماعات المكاتب التنفيذية:

اتضح من خلال الواقع أن المكاتب التنفيذية عقدت اجتماعاتها في عموم محافظات الجمهورية بنسب متفاوتة وذلك على النحو الآتي:

في عام 2002م كانت نسبة الاجتماعات المنعقدة من إجمالي الاجتماعات المقررة للمكاتب التنفيذية في أغلب المحافظات من 24% إلى 40%.

وفي عام 2003م ظلتِ النسبةِ متدنية لاجتماعات المكاتب التنفيذية في أغلب المحافظات ما بين 26% إلى 48%، وفي النصف الأول من عام 2004م كانت النسبة ما بين 48% إلى 50%[1].

واتضح أن التدني في عقد الاجتماعات يعود للأسباب الآتية:

1- عدم وجود فروع للأجهزة التنفيذية في كثير من المديريات لتغطي ولو جزءاً يسيراً من الأنشطة مما يجعل عقد الاجتماعات الدورية غير منتظمة.

2- عدم إعطاء عناية كافية من قبل الأجهزة المركزية لتوعية فروعها بالمهام والاختصاصات المناطة بها وفقاً لقانون السلطة المحلية.

3- عدم التعامل بجدية من قبل بعض رؤساء المكاتب التنفيذية إزاء انتظام عقد الاجتماعات الدورية.

4- ضعف عملية أداء الوظيفة الرقابية والمتابعة من قبل المحافظات تجاه المديريات.

= من خلال نشاط أعضائها. كما يجتمع المكتب التنفيذي لكل مجلس شعب محلي مرتين كل شهر وذلك بناءً على دعوة من رئيس المكتب التنفيذي، ويحق لأي عضو من أعضاء المكتب التنفيذي أن يقترح إدراج أي موضوع يرى ضرورة بحثه في هذه الاجتماعات، ويحق أيضاً للمواطنين المشاركة في اجتماعات المكاتب التنفيذية دون أن يكون لهم حق التصويت، وذلك بناءً على دعوة مسبقة، (م/ 54، 55) من القانون ذاته.

(1) النهوض بالسلطة المحلية في المديريات، مرجع سابق، ص 4.

الفصل الثاني

اختصاصات السلطة المحلية ومواردها المالية

تمهيد وتقسيم:

تنشأ الهيئات المحلية لتحقيق أغراض معينة، فهي لا تملك من الاختصاصات غير ما يخول لها بنص القانون، فضلاً عن تقيدها بحدود اختصاصها الإقليمي، وهو ما يعرف في القانون بمبدأ خصوصية الغرض، أو مبدأ التخصص المحلي، وطبقاً لهذا المبدأ لا يكون للهيئة المحلية حق القيام بأعمال لتحقيق غرض يخالف الأغراض التي أنشئت من أجل تحقيقها، فإذا فعلت ذلك كان عملها باطلاً لخروجها عن حدود اختصاصها[1].

كما أن الوحدات الإدارية والمجالس المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة[2]، وهذا يقتضي توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ويرتكز هذا التوزيع على مبدأ أساسي في فلسفة الإدارة المحلية[3] يقضي بوجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح القومية على نحو يبرر إفرادها بتنظيم خاص واعتبارها أساساً لتوزيع الوظيفة الإدارية، ومؤدى ذلك أن تنفرد الهيئات المحلية بكل ما هو محلي بطبيعته، وتتولى الحكومة المركزية أداء الاختصاصات ذات الطابع القومي[4].

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص 232.

(2) المادة (10) من قانون السلطة المحلية.

(3) وبالرغم من اختلاف الإيديولوجيات التي تصدر عنها الشعوب والتطبيقات المختلفة لنظام الإدارة المحلية في دول العالم المختلفة، فإن الإدارة المحلية تقوم على أركان ثلاثة هي:

1- وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
2- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.
3- استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

للمزيد يراجع: د. سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرج سابق، ص 6.

(4) د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني منشأة المعارف، الإسكندرية، 1965م، ص 502.

ولا شك أنه إذا توسعت الدولة في منح الاختصاصات للإدارة المحلية كان ذلك مؤشراً على كبر شأن هذه الإدارة وازدياد دورها وفعاليتها في النظام الإداري للدولة، والعكس عندما تقلل الدولة من اختصاص الإدارة المحلية إنما تحد بذلك من دور هذه الإدارة ومن حجمها ومن قدرتها.

وقد تختلف الدول في الأسلوب الذي تتبعه في تحديد اختصاصات السلطة المحلية، الأمر الذي يتطلب منا دراسة اختصاصات المجالس المحلية، واختصاصات الأجهزة التنفيذية، والعلاقة بينهما، والموارد المالية للسلطة المحلية، وذلك في المباحث الآتية:

المبحث الأول: اختصاصات المجالس المحلية.

المبحث الثاني: اختصاصات الأجهزة التنفيذية.

المبحث الثالث: الموارد المالية للسلطة المحلية.

المبحث الأول

اختصاصات المجالس المحلية

تمهيد وتقسيم:

إن المجالس المحلية تنشأ عن طريق الانتخاب من قبل المواطنين لتحقيق أغراض معينة، وبالتالي فإنها لا تملك من الاختصاصات والمهام سوى ما يخول لها القانون، فضلاً عن تقيدها بحدود نطاقها المكاني، فإذا مارست أعمالاً مخالفة للغرض التي أنشئت من أجل تحقيقه كان عملها باطلاً، وبما أن الهيئات المحلية تعتبر جزءًا لا يتجزأ من سلطة الدولة، فهذا يقتضي توزيع الاختصاصات بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية، بحيث تنفرد الهيئات المحلية بكل ما هو اختصاص محلي بطبيعته[1].

ونظراً لأن تشكيل هذه المجالس يتكون من رئاسة المجالس المحلية للمحافظة أو المديرية واللجان المتخصصة والهيئة الإدارية، إلا أننا هنا سوف نؤجل الحديث عن رئاسة هذه المجالس إلى عند تناولنا لاختصاصات الأجهزة التنفيذية باعتبار أن رئاسة المجالس المحلية هي نفسها رئاسة الأجهزة التنفيذية، فضلاً عن عدم تناول القانون أو اللائحة التنفيذية له اختصاصات محددة لرئاسة المجالس المحلية تختلف عن اختصاصاتها لرئاسة الأجهزة التنفيذية[2].

---

(1) د. ظريف بطرس: مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 174.

(2) أما بالنسبة للتشريعات اليمنية السابقة لقيام الوحدة فإن الأحكام الدستورية فيها ابتدأت بالنص على اختصاصات مجالس الألوية على نحو ما هو موجود في البلدان العربية في الميثاق الوطني المقدس لسنة 1948م دون تحديد وانحصرت اختصاصات البلدية على إصدار رخص لأصحاب المهن والمحلات العمومية في دستور سلطنة لحج رقم 35 لسنة 1952م.

كما وردت اختصاصات المجالس المحلية في دستور ج. ع. ي. لسنة 1964م حيث نصت المادة (138) منه على العمل في كل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية... إلخ.=

وتأسيساً على ذلك ينبغي علينا دراسة اختصاصات المجالس المحلية بالمحافظات والمديريات، مع التطرق إلى اختصاصات اللجان المتخصصة، واختصاصات الهيئات الإدارية كونها منبثقة عن المجالس المحلية وذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول

اختصاصات المجالس المحلية للمحافظة

يتولى المجلس المحلي للمحافظة دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة على مستوى المحافظة والإشراف على تنفيذها، كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على

= أما أحكام دستوري ج. ع. ي. لعامي 1965م، 1967م فقد خولت رئيس الوزراء أن يعمل طبقاً للقانون على تهيئة الوحدات الإدارية وتدريبها على ممارسة الحكم المحلي. المادة (36) من دستور 1965م، والمادة (3) من دستور 1967م.

في حين ترك دستور ج. ع. ي. لسنة 1970م للقانون تحديد اختصاصات العاملين في الوحدات الإدارية وفقاً لنص المادة (109) منه، وتمارس المجالس المحلية شئون المنطقة بطريقة ديمقراطية وفقاً للمادة (110) منه.

وبالمقابل قررت أحكام دستور ج. ي. د. ش. لعام 1970م، أن تدير مجالس الشعب وتراقب الإدارة المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز وفقاً للمادتين (114، 115) منه. ثم توسعت هذه الاختصاصات في دستور ج. ي. د. ش. لسنة 1978م إلى أن تقوم مجالس الشعب المحلية في البت في كل الشئون والقضايا المحلية ومناقشة القضايا العامة وتقديم الاقتراحات بها إلى أجهزة الدولة العليا وتتولى قيادة البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والميزانية المحلية وإقرار الخطط والميزانية المحلية والمصادقة على التقارير المتعلقة بسير تنفيذها والإشراف على أعمال الأجهزة الخاصة وفقاً للمواد (113، 115) منه.

وإذا كانت الأحكام الدستورية اليمنية المذكورة قد نصت على تلك الاختصاصات في ظل القيود المتمثلة باحتكار الحزب الحاكم الوحيد للسلطة في ج. ي. د. ش. سابقاً ومنع الحزبية في ج. ع. ي، فإن دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1990م وتعديلاته لعامي 1994م، 2001م قد قررت اختصاصات المجالس المحلية في ظل التعددية السياسية والحزبية وقيام الحريات الديمقراطية فيها، وقد نص الدستور الأخير على حق توزيع الاختصاصات لرؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح فيها وفقاً للمادة (145) منه، ويحدد القانون ما يمنح للمجالس المحلية من مهام وصلاحيات وحقوق وواجبات وفقاً للمادة (146) منه.

للمزيد يراجع: د. قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية، مرجع سابق، ص 73.

أعمال المجالس المحلية للمديريات والأجهزة التنفيذية للمحافظة، ويمارس بوجه خاص المهام والاختصاصات الآتية[1]:

أولاً: اختصاصات تتعلق في مجالات التنمية والخطط والموازنة والوضع المالي:

1- دراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية للسنة القادمة، والموافقة على مشروع الحساب الختامي للعام المنصرم، وذلك على مستوى المحافظة.

2- دراسة الإحصائيات والمعلومات المتعلقة بالمسوح الميدانية وذلك بهدف تقييم مستوى تنفيذ المشاريع المحلية المعتمدة في الخطة السنوية والموازنة المحلية.

3- دراسة ومناقشة الحالة المالية على مستوى المحافظة ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة من مختلف مصادرها، والعمل على تنميتها ومعرفة أسباب القصور واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجتها.

4- تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المحافظة وتشجيع الاستثمار السياحي واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية من التعرض لها ومنع الاعتداء عليها. وتذليل الصعوبات التي تعيق قيام تلك المشاريع.

5- دراسة ومناقشة التقارير والتوصيات المتعلقة بالحالة التموينية واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها[2].

ثانياً: اختصاصات تتعلق في مجالات الجمعيات التعاونية والعمران والسياحة:

قرر القانون هذه الصلاحيات في المجالات الآتية:

1- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية، وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي، والمهني والإبداعي، والإشراف على أنشطتها وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية في الوحدة الإدارية المحلية.

---

(1) المادة (19) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (19/ 1، 2، 6، 15، 13) من قانون السلطة المحلية.

2- الإشراف على الأنشطة التعاونية، وكذلك الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية.

3- تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها.

4- مناقشة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية والبيئية العامة تمهيداً لرفعها إلى الجهات المركزية المختصة لاعتمادها ومراقبة تنفيذها، وكذا مراقبة استغلال الثروة السمكية ووضع التدابير الكفيلة بحمايتها وفقاً للقوانين النافذة[1].

ثالثاً: اختصاصات تتعلق في مجالات الرقابة والأمن:

كما تتمثل صلاحيات المجلس المحلي للمحافظة في المجالات الآتية:

1- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية في نطاق المحافظة وتقييم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج المحددة لها، ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لقانون السلطة المحلية والقوانين النافذة.

2- مراقبة تطبيق القوانين واللوائح والأنظمة النافذة في كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الإخلال والمخالفات إن وجدت.

3- الإشراف على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمديريات، ومناقشة المشاكل التي تعيقها ووضع الحلول المناسبة لها، وعقد اجتماعات استثنائية عند الاقتضاء، بناءً على دعوة من رؤساء المجالس المحلية، مع تحديد الموضوع الخاضع للنقاش مسبقاً والعمل على وضع الحلول الملائمة لها.

4- الأشراف والرقابة على تنفيذ سياسة التوظيف والقوى العاملة في نطاق المحافظة، والمحافظة على المشاريع الخدمية والمرفقية بما يكفل سلامتها واستمرار تفعيلها.

---

(1) المادة (19/ 19، 22، 11) من قانون السلطة المحلية.

5- مناقشة وإقرار قواعد وأساليب تبسيط الإجراءات المتبعة في تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين المستفيدين من خدمات تلك المرافق المحلية في كافة المجالات.

6- مناقشة الحالة الأمنية في المحافظة وإصدار التوجيهات التي من شأنها تعزيز الأمن والاستقرار وحماية الحقوق والحريات والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة.

7- دراسة وتقييم تطبيقات نظام السلطة المحلية والتقسيم الإداري وتطبيقاتهما على مستوى المحافظة، وتقديم التوصيات والمقترحات الكفيلة بتطويرها إلى السلطة المركزية.

8- تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق المحلية التي تديرها الأجهزة التنفيذية للمحافظة، ما لم تكن محددة بقانون أو بقرار صادر من مجلس الوزراء.

9- مناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجهها المجالس المحلية للمديريات وتعيقها عن ممارسة مهامها على الوجه الأكمل والعمل على وضع الحلول الملائمة لها[1].

رابعاً: اختصاصات تتعلق في مجالات المياه والثروة السمكية ومساهمة المواطنين:

فضلاً عن ذلك خول القانون رقم 4 لسنة 2000م صلاحيات المجالس المحلية للمحافظة في المجالات الآتية:

1- الإشراف على تنفيذ السياسات المائية، وحماية الأحواض المائية من الاستنزاف والتلوث وذلك من خلال تنفيذ الضوابط النافذة في القوانين.

2- مراقبة حسن استغلال الثروة السمكية والأحياء البحرية ووضع التدابير الكفيلة بحماية هذه الثروة بم يتفق وأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

---

(1) المادة (19/ 3، 4، 5، 9، 10، 16، 17، 18، 21، 24، 25) من قانون السلطة المحلية.

3- دراسة وإقرار القواعد والأسس المنظمة لمساهمة المواطنين في تمويل وإنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم.

4- دراسة الشئون العامة التي تهم المواطنين على مستوى المحافظة وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها.

5- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المحافظة وإصدار التوجيهات اللازمة بشأنها[1].

وغير ذلك من الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس المحلي للمحافظة علماً بأن عدداً من هذه الصلاحيات قد وردت لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني بهذا الشأن متمثلة بمساهمات المواطنين والبيئة...إلخ[2].

---

(1) المادة (19/ 7، 8، 12، 14، 23) من قانون السلطة المحلية.

(2) تضمن القانون رقم 12 لسنة 1985م المجالس المحلية للتطوير التعاوني والمشكلة عن طريق الانتخاب السري المباشر من مجلس موسع يضم كل العناصر المنتخبة، وهو ما أطلق عليه المشرع الجمعية العمومية وقد منحها المشرع جملة من الاختصاصات بالإضافة إلى اختصاصها العام المتمثل بالإشراف والرقابة على الهيئة الإدارية التي أوكلت إليها القيام بالمهام الإدارية التنفيذية، وعلى وجه الخصوص فإنها تمارس عدة اختصاصات يتصل البعض منها بالجانب التقريري، والبعض الآخر بالجانب الاستشاري، تفصيل ذلك فيما يلي:

* الجانب الأول:

تختص الجمعية العمومية بانتخاب الهيئة الإدارية للمجلس المحلي من بين أعضائها.

دراسة وإقرار ميزانية المجلس المحلي، ومناقشة الحساب الختامي وإقراره وفقاً للقواعد المقررة في هذا الصدد.

دراسة وإقرار خطط التنمية المحلية المعدة من قبل الهيئة الإدارية في نطاق السياسة العامة للدولة.

مناقشة تقرير الهيئة الإدارية عن نشاطها في الفترة المنصرمة، واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

الجانب الثاني:

تقوم الجمعية العمومية باقتراح المشروعات المطلوب قيام الحكومة بتنفيذها، إذا كانت هذه المشروعات تتجاوز نطاق اختصاصاتها أو تفوق إمكاناتها المتاحة، (والمقصود بالحكومة في هذا السياق أجهزة السلطة التنفيذية سواء كانت مركزية أو محلية).

إبداء الرأي في الأحوال التي يوجبها القانون، أو إذا طلبت ذلك الجهات المختصة.=

ومن خلال ما تقدم يتضح أن المجالس المحلية المنتخبة يقتصر دورها على مجرد المداولات واتخاذ القرارات.

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس المحلية للمديرية

قبل الحديث عن اختصاصات المجالس المحلية للمديرية تجدر الإشارة إلى أن بعضها تتطابق مع اختصاصات المجالس المحلية للمحافظة ولكن على مستوى المديرية، التي تنحصر في مجملها في القيام بالدراسة والمناقشة والإقرار والتوجيه والإشراف والرقابة والتشجيع... الخ.

فقد قضت المادة (61) من قانون السلطة المحلية باختصاصات المجلس المحلي للمديرية وذلك على النحو الآتي:

= أما بالنسبة للمشرع اليمني في جنوب الوطن فإنه أعتبر مجالس الشعب المحلية تمثل الهيئات المحلية لسلطة الدولة في المحافظات والمديريات والمراكز والتي تقوم في إطار مهامها وحقوقها بإنجاز المهام العامة والتنظيمية والسياسية والاقتصادية والثقافية التي تقع في دائرة اختصاصها وذلك على أساس قرارات التنظيم السياسي الموحد الجبهة القومية والدستور والقوانين وقرارات مجلس الشعب الأعلى وهيئة الرئاسة ومجلس الوزراء.

وتحتل مهمة تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية مكان الصدارة بين مهام المجالس المحلية وذلك لأن تحقيق أعلى المعدلات في تنفيذ تلك الخطط يعتبر مقياساً لمدى النجاح الذي تحققه هذه المجالس وبالتالي فإن مجالس الشعب المحلية تقوم بإنجاز عدد واسع من المهام السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية مستخدمة في ذلك إمكانياتها المحلية بالإضافة إلى الدعم المقدم لها من قبل هيئات وأجهزة السلطة المركزية.

ومن أجل تنفيذ مهامها بالصورة المطلوبة تقوم المجالس المحلية بوضع خطط عمل فصلية وسنويا استناداً إلى خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية ونفس الشيء تفعله المكاتب التنفيذية، ومن خلال تنفيذ هذه الخطط يبرز للعيان عدد واسع من الفعاليات المختلفة وأشكال متنوعة من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتختلف هذه الفعاليات والأنشطة من محافظة إلى أخرى تبعاً لاختلاف النشاط الاقتصادي الرئيسي للسكان، وفقاً لنص المادة (14) من القانون رقم 17 لسنة 1977م.

وردت القواعد المنظمة للجمعية العمومية في اللائحة المالية للمجالس المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 1986م. الجريدة الرسمية العدد الثاني، في 28 – 2 – 1986م.

الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات، والإشراف على تنفيذ برامج محو الأمية وتشجيع المواطنين على الالتحاق بها[1].

ومن خلال دراسة اختصاصات المجالس المحلية على مستوى المحافظة أو المديرية نجد أن المشرع اليمني كان أكثر عمومية، وكان الأحرى به أن يعطي تفصيلاً أكثر لاختصاصات المجالس المحلية على كل المجالات ومنها الاقتصادية، ويحدد نوع المشروعات والمرافق التي يمكن أن يعمل على إنشائها في القطاع الزراعي والصناعي والسمكي، ويحدد اختصاصات على الصعيد الاجتماعي للقطاع الصحي والتربوي والثقافي وفي مجال البيئة، وعلى صعيد المجال الخدماتي مثل الطرقات والمياه والكهرباء والاتصالات وغيرها من المجالات المختلفة.

ونرى أن تحديد هذه الاختصاصات على هذا النحو يسهل عملية الدراسة لإعداد الخطط والبرامج المحلية من ناحية، ويسهل تطوير تلك القطاعات، ومعرفة أوجه القصور في نشاط الأجهزة المحلية المختلفة، ووضع المعالجات المناسبة من ناحية أخرى.

ومن خلال العرض لأنظمة الدول محل المقارنة، نجد أن المشرع البريطاني تجاوز تلك العقبات تجاه المجالس المحلية من خلال أخذه بمعيار محدد حصراً عند توزيع الاختصاصات بين المجالس المحلية والسلطة المركزية، فضلاً عن تحديد اختصاصات محددة لكل هيئة محلية بخلاف الهيئة الأخرى.

فالمجالس المحلية في بريطانيا قبل عام 1972م تميزت من حيث عدم إخضاع الوحدة الإدارية للوحدة الأخرى والتي تدخل في علاقة إدارية معها، ويتمثل ذلك في عدم خضوع المراكز لسلطة المقاطعات، وكذلك حجم الاختصاصات ونوعيتها تختلف من وحدة إلى أخرى.

وبعد صدور قانون 1972م توسعت اختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا، حيث صار من حق المجالس المحلية في المقاطعات والمراكز اقتراح مشروعات بقوانين

---

(1) المادة (61/ 13، 14، 15، 16، 17، 18، 19، 20، 21) من قانون السلطة المحلية.

تختص بالشئون المحلية إلى البرلمان، وله الحق في الاعتراض على القوانين التي تمس مصالحها المحلية[1].

وبرغم الاختلاف في حجم ونوعية الاختصاصات إلاّ أنها تتفق في جملة من الاختصاصات التي تتطلبها كل المحليات، وتتعلق بالنظام العام والرعاية الصحية والاجتماعية للسكان ونشر الوعي الاجتماعي، وإنشاء وإدارة المرافق المحلية الإنتاجية والخدماتية وتنظيم عملية النقل وصيانة الطرق والحفاظ على البيئة، على أن تتحدد الاختصاصات في كل قطاع بالتفصيل وبكل دقة[2].

وللمجالس المحلية أن تعد وتقرر الميزانية المحلية والخطط وتحدد مصادر التمويل وفرض الرسوم المحلية، دون المصادقة من السلطات المركزية، ولها حق الحصول على الأراضي اللازمة لإقامة مباني وتنظيم الشوارع وشق الطرقات، بالامتيازات ذاتها التي تتمتع بها الحكومة[3].

أما اختصاصات المجالس المحلية في فرنسا فهي على نمط واحد في كل مستويات الوحدات الإدارية، ومن أهمها إعداد وإقرار الميزانية المحلية والخطط والبرامج وفقاً للإمكانيات المتاحة، وإنشاء المشروعات والمرافق العامة، وشق الطرقات، وبناء المدارس والمعاهد العليا، والحفاظ على أمن وسكينة المواطنين وصحتهم، وتنظيم عمليات التجنيد والسفر والجنسية[4].

أما بالنسبة لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية في مصر فقد حصرها المشرع في كافة مستوياتها الخمسة في مجالات الخدمات والإنتاج والاقتراح وإبداء الرأي والإشراف والرقابة على المجالس الأخرى الواقعة في نطاق كل منها. بخلاف اختصاصات المجالس المحلية في الأردن التي واجهة مشكلات

---

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 301.

(2) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص 301

(3) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية،مرجع سابق، ص 141.

(4) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، مرجع سابق، ص 449

يتولى المجلس المحلي للمديرية اقتراح مشـروعات خطـط التنميـة الاقتصـادية والاجتماعية للمديرية والإشراف على تنفيذها بما يكفل توفير وتطوير الخدمات الأساسية للمجتمع المحلي وتنميته، كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمـال الأجهـزة التنفيذية ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية:

- اقتراح مشروعات الخطط والموازنة السنوية والموافقة على مشروع الحسـاب الختامي للمديرية ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة لمراجعتهـا وإقرارهـا تمهيـداً لاستكمال إجراءات المصادقة عليها، ودراسـة الإحصـاءات والمعلومـات أو إجـراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية لأغراض تقييم المشـاريع، وللمجلـس التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمديرية وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقـة مـنهم عنـد الإخـلال بواجباتهم، وفقاً لأحكام قانون السلطة المحلية والقوانين النافذة[1].

- يتولى دراسة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة لاستكمال إجراءات المصادقة عليها، والإشراف والرقابة على تنفيذها، ودراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية المشـتركة مـن مصـادرها المختلفة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلـة بمعالجتها.

- يتولى دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المديرية وإصدار التوجيهات اللازمة بشأنها ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة في كافـة المجـالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلال والمخالفات إن وجدت.

- يتولى تحديـد وإقـرار أجـور الانتفـاع بخـدمات المرافـق التـي تـديرها الأجهزة التنفيذية في المديرية، ما لم تكـن محـددة بـالقوانين والأنظمـة والقـرارات الصادرة من مجلس الوزراء.

---

(1) المادة (61/ 1، 2، 3) من قانون السلطة المحلية.

– يقوم بمناقشة الحالة الأمنية في المديرية وإصدار التوصيات المناسبة التي تعمل على تعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة[1].

– دراسة ومناقشة الحالة التموينية بالمديرية واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة بشأنها، ومناقشة الشئون العامة التي تهم المواطنين على مستوى المديرية، وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها، والاهتمام بتنمية الموارد المائية وحمايتها من الاستنزاف والتلوث طبقاً للدراسات العلمية والتشريعات المائية النافذة[2].

– يقوم بتشجيع الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والمهني والإبداعي وتقديم التسهيلات لها، والإشراف على الأنشطة التعاونية وكذا الطابع الاجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية.

ويقوم بتنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها، والإشراف على تنفيذ السياسات والتشريعات البيئية والمحميات الطبيعية من التلوث والاعتداء عليها.

فضلاً عن ذلك يحق للمجلس دراسة وتقييم نظام السلطة المحلية وتقديم المقترحات والتوصيات الكفيلة بتطويره، واقتراح الأسس والقواعد المنظمة لمساهمات المواطنين في إنشاء وصيانة الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم وبمشاركتهم والإشراف على تنفيذها بعد المصادقة عليها من المجلس المحلي للمحافظة.

يعمل على تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المديرية واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار، ومراقبة قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل

---

(1) المادة (61/ 4، 5، 6، 7، 8، 9) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (61/ 10، 11، 12) من قانون السلطة المحلية.

كثيرة في تحديدها، حيث عني التشريع والفقه في معالجتها وحلها، وبرزت المشكلة والصعوبة في التمييز بين اختصاصات المجالس المحلية، واختصاصات السلطة المركزية، وتحديد المعيار الفاصل بين ما يعتبر من المرافق العامة الوطنية وما يعتبر من المرافق المحلية، حيث تقع هذه المهمة على عاتق المشرع الذي يتولى وضع الضوابط للتمييز بين نوعي المرافق وأسلوب تحديد اختصاصات كل منها سواءً في الدستور أو في قانون مستقل.

المطلب الثالث

اختصاصات اللجان المتخصصة

تمارس اللجان المتخصصة على مستوى المحافظات والمديريات مهامها واختصاصاتها في مجالات التخطيط والتنمية والمالية والشئون الزراعية والثروة السمكية والحيوانية والموارد المالية وشئون التجارة والصناعة والاستثمار والتربية والتعليم والتدريب المهني والصحة العامة والرعاية الاجتماعية... الخ.

ومن خلال تكوينات اللجان المتخصصة المتمثلة بلجنة التخطيط والتنمية والمالية، ولجنة الخدمات، ولجنة الشئون الاجتماعية، فقد أناط المشرع بهذه اللجان أن تمارس مهامها واختصاصاتها الأمر الذي يتطلب دراسة اختصاصات كل واحدة منها وذلك على النحو الآتي:

أولاً: لجنة التخطيط والتنمية والمالية:

تختص لجنة التخطيط والتنمية والمالية بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج في جدول أعمال اجتماع المجلس المحلي المتعلقة بالآتي:

1- دراسة التقارير المتعلقة بتنفيذ الموازنة السنوية والحالة المالية ومستوى تحصيل مختلف الموارد المالية في الوحدة الإدارية.

2- دراسة مشروع الحساب الختامي ومستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى سير النشاط في الوحدة الإدارية في المجالات الآتية:

أ – شئون الزراعة والثروة السمكية والحيوانية والموارد المائية.

ب– شئون التجارة والصناعة والاستثمار.

3- أية موضوعات أخرى تحال إليها من المجلس المحلي[1].

ثانياً: لجنة الخدمات:

تختص لجنة الخدمات بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج في جدول أعمال اجتماع المجلس المتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع التنموية في المجالات الخدمية الآتية:

1- التربية والتعليم والتدريب المهني، والصحة العامة، والشئون البلدية والتخطيط الحضري.

2- النقل والمواصلات والكهرباء والمياه والصرف الصحي، والثقافة والسياحة والآثار.

3- الشباب والرياضة، والخدمة المدنية، وأية موضوعات أخرى تحال إليها من قبل المجلس المحلي[2].

ثالثاً: لجنة الشئون الاجتماعية:

تختص لجنة الشئون الاجتماعية بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج في جدول أعمال اجتماع المجلس والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى تنفيذ المشاريع في المجالات الآتية:

1- الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي، والتنمية الاجتماعية، ومشاريع الأسر المنتجة، والصناعات الحرفية والتقليدية.

2- خدمات الإغاثة والإيواء في حالات الكوارث والنكبات الطبيعية، والأنشطة التعاونية، والشئون التموينية، وأنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.

---

(1) المادة (47) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (48) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

3- الشئون الأمنية وخدمات الشرطة، والحقوق والحريات العامة، والآداب العامة.

4- الثارات والتناحرات القبلية، وشئون عقال الحارات والقرى، وأية مهام أخرى تحال إليها من قبل المجالس المحلية[1].

وتنجز كل لجنة من اللجان المتخصصة للمجلس المحلي على مستوى المحافظة أو المديرية الموضوعات المحالة إليها من خلال التداول والتشاور ورفع ما تتوصل إليه من توصيات بتوافق الآراء، وفي حالة عدم اتفاق اللجنة على رأي موحد في أي موضوع يجب أن يتضمن تقريرها المرفوع إلى المجلس الآراء المتباينة ليقرر ما يراه مناسباً[2].

كما يشكل المجلس المحلي من بين أعضائه أو من خارجة لجان مؤقتة للقيام بدراسة مواضيع محددة تتصل بمهام المجلس وتنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله[3]، ويجوز للمجالس المحلية أن تشكل لجانا خاصة من بين جمهور المنتفعين لإدارة وتسيير وصيانة مشروعات الخدمات المحلية، وتبين اللائحة أو القرارات التنفيذية القواعد المنظمة لذالك[4].

المطلب الرابع

اختصاصات الهيئات الإدارية

تتولى الهيئة الإدارية للمجلس القيام بالإشراف والرقابة على تنفيذ مشروعات التنمية المحلية والتي تتولى الأجهزة التنفيذية (أجهزة السلطة المحلية) القيام بدور (أجهزة السلطة المركزية) في تنفيذ تلك المشروعات على الصعيد المحلي، تحت إشراف ورقابة وتوجيهات المجلس المحلي، وتمارس مختلف الأنشطة الإدارية والتنفيذية على مستوى المحافظة، والإشراف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديريات.

---

(1) المادة (49) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (50) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (23/ ب) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (168) من قانون السلطة المحلية.

كما تتولى الهيئة الإدارية في المحافظة[1] والمديرية[2] القيام بالمهام والاختصاصات الآتية:

1- إدارة وتسيير أعمال المجلس المحلي فيما بين أدوار الانعقاد، وإقرار مشاريع جداول أعمال المجلس وإعداد المقترحات الهادفة لتنمية المبادرات الذاتية للإفراد، ومناقشة مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية للعام القادم والحساب الختامي للوحدة الإدارية للعام المنصرم وعرضها على المجلس.

2- دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس المحلي وعرضها على المجلس، ويتولى الوزير المختص رفع مقترح إلى مجلس الوزراء بالنفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لعمل المجالس المحلية المنتخبة خلال السنة المالية التي تجري فيها الانتخابات ويتولى توزيعها على هذه المجالس[3].

3- الإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية، ومتابعة تنفيذها للخطط والبرامج، كما تتولى متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وإعداد التقارير اللازمة بشأنها إلى المجلس.

4- ممارسة مهام المجلس في الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التي لا تحتمل التأخير على أن تعرض القرارات والإجراءات التي تم اتخاذها على المجلس في أول اجتماع يعقده، ليقرر ما يراه والتأكد من أن يكون الموضوع قد سبق للمجلس أن اتخذ بشأنه قراراً[4].

5- متابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة والمركزية، والتأكد من توريدها إلى الحسابات الخاصة بكل منها بشكل منتظم، وذلك وفقاً لما هو وارد في أحكام قانون السلطة المحلية والتعليمات الصادرة من وزارة المالية

---

(1) المادة (32) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (75) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (164) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (32/ 1، 2، 3، 4، 5، 6، 7) من قانون السلطة المحلية.

كما تتولى قبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة للمجلس المحلـي طبقـاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة[1].

6- الاقتراح المسبب لإجراء المسائلة والمحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاق الوحدة الإدارية وفقاً لقانون السلطة المحلية والقوانين النافذة[2].

7- تعتبـر الهيئـة الإداريـة للمجلـس المحلـي بحكـم هـذا القـانون لجنـة للمناقصات العامة في الوحدة الإدارية، وعليهـا الالتـزام بتطبيـق القواعـد والإجراءات الواردة في قانون المزايـدات والمناقصـات الحكوميـة، بحيـث يتولى الجهـاز التنفيـذي المعنـي إعـداد كافـة الوثـائق الفنيـة المتعلقـة بالمناقصة، وأن تعد صيغة الإعلان بعد موافقـة الهيئـة الإداريـة، وتعلـن المناقصات لمشاريع التنمية باسم المجلس المحلي[3].

ونظراً لما يتمتع به المجلس المحلي للمحافظة، وما له مـن صـلاحيات رقابيـة وإشرافية على مجالس المديريات فإن الهيئة الإدارية لمجلس المحافظة تقوم بالآتي:

أ - اقتراح إنشاء مشاريع مشتركة مع وحدات إدارية أخرى في نفـس المسـتوى الإداري، وإعداد المقترحات الهادفة لتنمية المبادرات الذاتية للأفـراد، وذلـك بهدف المشاركة في مشروعات التنمية المحلية[4].

ب- تمثيل المجالس المحلية على مستوى المحافظة فـي المـؤتمرات والنـدوات الداخلية والخارجية[5].

ج- الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات ومساعدتها في تنفيذ المهام المناطة بها، كما يكون لتلك الهيئات متابعة أنشـطة المجـالس المحلية للمديريات ومناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجههـا واقتـراح

---

(1) المادة (32/ 10، 11) من قانون السلطة المحلية.
(2) المادة (32/ 13) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (33/ أ، ب، ج) من قانون السلطة الحلية.
(4) المادة (32/ 12، 14) من قانون السلطة الحلية.
(5) المادة (32/ 9) من قانون السلطة الحلية.

الحلول المناسبة بشأنها، فضلاً عن ذلك تتولي أية مهام أخرى تكلف بها من قبل المجلس[1].

وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في المحافظة والمديرية لديها مهام إضافية إلى جانب المهام السابقة والمتمثلة بالنزول الميداني إلى مديريات المحافظات، وذلك مرة كل ستة أشهر على الأقل، بحيث يرأس كل فريق -عمل ميداني- أحد أعضاء الهيئة الإدارية مع إشراك ممثلين متخصصين عن الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وتتمثل هذه المهام بالآتي[2]:

أ- معرفة مستوى انتظام سير الأعمال والالتزام بتطبيق القوانين والأنظمة.

ب- معرفة مدى كفاءة الإدارة في تنفيذ الوظائف والمهام المحلية.

ج- مستوى تنفيذ الخطط والبرامج وعملية الإنفاق من الموازنة السنوية.

د- تقييم النشاط الاستثماري في المديرية... الخ[3].

ومن خلال ما تقدم يتضح بأن المشرع أناط بالهيئة الإدارية صلاحيات تكاد أن تكون هي صلاحيات المجلس المحلي، وتجاهل دور أعضاء السلطة المحلية الذين لم يحالفهم الحظ في انتخابهم بهذه الهيئة الإدارية.

أما المشرع البريطاني فقد أناط برئيس المجلس المحلي ونائبه الإشراف على تسيير المهام اليومية للمجلس والتحضير لاجتماعاته، أما متابعة تنفيذ قرارات المجلس وإبلاغها إلى الجهات المختصة فتدخل ضمن اختصاصات رئيس الجهاز التنفيذي كما سبق وأن أشرنا إليه سلفاً.

وفي فرنسا تتولى هيئة رئاسة المجلس المحلي ممارسة الأعمال اليوميا للمجلس والتحضير لاجتماعاته والدعوة لها وإعداد المحاضر والقرارات وإبلاغها إلى الجهات المختصة.

---

(1) المادة (32/ 8، 16، 17) من قانون السلطة الحلية.

(2) المادة (107) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (108) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد حرص على تقرير المبدأ العام في توزيع الاختصاصات المخولة للإدارة المحلية الذي بمقتضاه تخول الهيئات المحلية القيام بإنشاء وإدارة كافة المرافق الخدمية والإنتاجية التي تحتاج إليها المجتمع المحلي كل في دائرة اختصاصاتها.

فيما تتولى هذه الهيئات جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح.

وفي الأردن تعتبر اختصاصات رئيس المجلس البلدي ورئيس المجلس القروي ذات طابع تنفيذي ولكنها مكملة لسلطة التقرير التي يمارسها المجلس في كل منهما، ويتولى رئيس المجلس البلدي أو القروي تنفيذ جميع القرارات الصادرة عن المجلس والتي تتعلق بمهام واختصاصات تلك المجالس.

المبحث الثاني

اختصاصات الأجهزة التنفيذية

تمهيد وتقسيم:

تعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية وتمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي، وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية، وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية والتنموية التي يسند تنفيذها لكل من المحافظات والمديريات[1].

وسوف نتناول في هذا المبحث اختصاصات الأجهزة التنفيذية ورؤساء الوحدات الإدارية للمجالس المحلية والمتمثلة بهيئة رئاسة الوحدة الإدارية (المحافظ، ومدير عام المديرية) وأمناء عموم المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية، وذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول: اختصاصات الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة والمديرية.

المطلب الثاني: اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية للمحافظة.

المطلب الثالث: اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية للمديرية.

المطلب الرابع: اختصاصات المكاتب التنفيذية.

المطلب الأول

اختصاصات الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة والمديرية

وردت اختصاصات الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة والمديرية في المادتين (12، 13) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م المعدل، وسيراً مع خطة الدراسة سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين وذلك على النحو الآتي:

---

(1) المادة (14/ ج) من قانون السلطة المحلية.

الفرع الأول

اختصاصات الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة

تتمثل الأجهزة التنفيذية بمكاتب وفروع الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية في الوحدات الإدارية[1]، وقد أناط المشرع بهذه الأجهزة القيام بدور أجهزة السلطة المركزية في تنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة التنفيذية لمديريات المحافظة، وذلك تحت إشراف ورقابة وإدارة المجلس المحلي للمحافظة، وفي إطار السياسة العامة للدولة والقوانين والأنظمة النافذة، ولها في سبيل ذلك مباشرة المهام والاختصاصات الآتية[2]:

تختص الأجهزة التنفيذية بإعداد مشاريع خطط التنمية والموازنات السنوية للمحافظة في ضوء القواعد والتعليمات والإرشادات الصادرة من اللجنة العليا للموازنة. والقيام بإجراء الدراسات والإحصاءات وتنفيذ برامج المسوحات الخاصة بتحديد أولويات التنمية واحتياجات المحافظة من المشاريع الخدمية والتنموية والتعرف على أوضاع المشاريع القائمة.

كما تتولى تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية في مجالات نشاطها بحسب المستويات المحددة لها[3]، وإعداد التقرير الشامل عن مستوى انجاز وتنفيذ المشاريع والخطط من

---

(1) المادة (2/ 6) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (12) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) نصت المادة (16) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية على أن تتحدد صلاحيات المحافظة في مجال تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية بالمستويات الآتية:

أولاً: إنشاء وتجهيز وإدارة وصيانة:

1- المعاهد والمدارس الفنية والتقنية ومراكز التدريب والتأهيل الفني والمهني.
2- المعاهد العليا لإعداد المعلمين والمعلمات.
3- المستشفيات العامة والتخصصية ومراكز الحجر الصحي.
4- مراكز ومعامل ومختبرات الصحة العامة والمخازن العامة للأدوية والمستلزمات الطبية.
5- المدارس والمعاهد الصحية.
6- مراكز تأهيل المعاقين والصم والبكم ودور رعاية الأيتام والعجزة والمسنين والمكفوفين.

واقع التقارير المرفوعة من مديريات المحافظة واقتراح أجور الانتفـــاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية بالمحافظة، والإشراف والرقابة على تنفيذ السياسات العامة في مجال التربية والتعليم، ومتابعة سير العملية التربوية والتعليمية في مختلف المراحـــل الدراسية، وتوفير متطلباتها من مناهج ووسائل وتقنيات[1].

فضلاً عن تحديد مواقيت الجدول المدرسي بما لا يخل بمقدار الساعات المقررة في الخطة الدراسية، وتحديد مواعيد الإجازات المدرسية والإشراف علـــى إدارة امتحانـــات شهادات التعليم الأساسي وما في مستواهـــا وفقاً للتعليمات المركزية.

بالإضافة إلى ذلك الإشراف والرقابة على تنفيذ السياسة الوطنية في مجال الصحة العامة، ومتابعة حسن إدارة وتشغيل الخدمات الصحية العامة وتوفير متطلباتها المختلفة.

وتقوم بوضع الخطط المنفذة لبرامج التنمية الاجتماعيـــة والرعايـــة الاجتماعيـــة بمجالاتها المختلفة، ومتابعة تنفيذها وتسجيل الجمعيات والمنظمات غير الحكومية بمختلف أنواعها والإشراف على انتخاباتها وأنشطتها.

=

7- السدود.

8- المعاهد الزراعية والبيطرية والسمكية.

9- المتاحف الزراعية والسمكية والحيوانية.

10- المجمعات الإدارية لأجهزة السلطة المحلية في المحافظة ومديرياتها.

11- الكباري والأنفاق.

12- المراكز الثقافية والمتاحف والمكتبات العامة وصالات العرض.

13- مراكز وبيوت الشباب والمعسكرات الشبابية.

14- الصالات الرياضية وميادين الاحتفالات العامة ومضامير السباق.

ثانياً: إنشاء وتجهيز وإدارة وصيانة المشاريع التي تخدم مديريتين فأكثر من مديريات المحافظة.

ثالثاً: إنشاء وتجهيز وإدارة وصيانة ما توكله أجهزة السلطة المركزية للمحافظة من مشاريع ذات طـــابع وتمويل مركزي.

رابعاً: إدارة وتشغيل وصيانة المشاريع المنفذة من أجهزة السلطة المركزية بتفويض منها.

(1) المادة (12/ الفقرات من 1- 6) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

كما تقوم الأجهزة التنفيذية في المحافظة برعاية النشء والشباب وتشجيع الأنشطة الشبابية والرياضية وتفعيل برامجها في مختلف المجالات، ودراسة ومراجعة مشاريع المخططات العامة العمرانية والبيئية، والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها وإعداد تصاميم نمطية للمشروعات الخدمية والتنموية متضمنة المواصفات القياسية والتقديرات والعقود النموذجية الخاصة بها وتعميمها على المديريات، والإشراف الفني على تنفيذها، وحصر ممتلكات الدولة من الأراضي والعقارات في المحافظة.

كما تتولى الإشراف والرقابة على تنفيذ السياسات والخطط العامة في مجالات الزراعة والري والثروة الحيوانية والموارد المائية وحماية الأحواض المائية من الاستنزاف والتلوث، ومراقبة حسن استغلال الثروة السمكية والأحياء البحرية واقتراح التدابير الكفيلة بحماية هذه الثروة.

بالإضافة إلى ذلك إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بتشجيع المشاريع الاستثمارية في المحافظة واقتراح التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار[1].

إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بتنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي واقتراح التدابير الكفيلة بحماية الآثار والمخطوطات ومنع الاعتداء عليها.

اقتراح التدابير الكفيلة بالمحافظة على التراث الشعبي والعمل على تنمية وتطوير الأنشطة الثقافية والفنية في مختلف مجالات وصنوف الإبداع ورعاية وتشجيع المبدعين والموهوبين والاتحادات والجمعيات والمنظمات الثقافية والفنية في المحافظة والإشراف عليها.

الإشراف على تنفيذ السياسات والخطط العامة في مجال النقل والمواصلات والأوقاف والإرشاد والكهرباء والمياه والصرف الصحي وإجراء الدراسات الاقتصادية المتعلقة بها، ومراقبة فعالية البرامج التنفيذية الموضوعة بهذا الشأن.

---

(1) المادة (12/ الفقرات من 7- 14) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

الإشراف على خدمات الشرطة ودراسة التقارير المتعلقة بهـا واقتـراح تحسين وتطوير الخدمات في مجالاتها المختلفة.

تنفيذ السياسات والخطط العامة في مجال الخدمة المدنية، بمـا فـي ذلـك شرح وتوضيح وإصدار الفتاوى الخاصة بشأن تطبيق نظم ولوائح الخدمة المدنيـة والتنظيم الإداري لكافة الموظفين المدنيين العاملين في أجهزة السلطة المحلية، وإعداد المقترحات لبرامج التأهيل والتدريب الوظيفي اللازمة لها، ومتابعة إقرارها والإشراف على تنفيذها.

مباشرة كافة السلطات والصلاحيات المتعلقة بشئون التوظيـف والخدمـة المدنية لموظفي المجموعات الوظيفية من الثانية إلى الخامسة من حيث التعيين والترقية وإجراء التسويات والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التقاعد وذلك بالنسبة للموظفين العـاملين في أجهزة السلطة المحلية على مستوى المحافظة والمديريات التابعة لها[1].

تلقي الطلبات المرفوعة من المديريات بشأن احتياجاتهـا مـن القـوى الوظيفية والكوادر البشرية في المجالات المختلفة ودراستها وتصنيفها وترتيبها ودمجها في خطة سنوية واحدة للمحافظة ومباشرة إجراءات تنفيذهـا بعد المصادقة عليها.

تنفيذ السياسات والخطط العامة في مجال العمـل ومراقبـة التـزام المؤسسات والمنشآت الخاصة بتشـريعات وأنظمـة العمـل والإشـراف علـى شئون التشغيل والاستخدام وأنظمة السلامة والصحة المهنية فيها وتسوية منازعات العمل.

مراقبة خطوط السير الطويلة والطرق التـي تـربط بـين المحافظـات وتقديم الخدمات المرورية التي تتطلبها وذلك في إطار الحدود الإدارية للمحافظة.

تحديد احتياجات المحافظة مـن اللوحـات المعدنيـة اللازمـة لتسـيير وسائل النقل ووثائق ورخص القيادة ومسـك الـدفاتر والسـجلات الخاصـة بهـا. وإجراء الاتصال والتواصل مع أجهزة المرور في المحافظـات الأخـرى لتبـادل المعلومات حول مخالفات أنظمة السير التي ترتكب في أي منها مـن قبـل وسـائل نقـل تحمل

---

(1) المادة (12/ الفقرات من 15- 22) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

خص تسيير صادرة من محافظـات أخـرى، وذلـك بهـدف قيـدها لـدى الجهـة مرورية المعنية بهذه المركبات لاستيفاء غرامات المخالفات المقررة قانوناً.

الإشـراف علـى النشـاط التمـويني والتجـاري فـي المحافظـة والاهتمـام المنتجات المحلية والعمل على تطويرهـا بمـا يكفـل تحقيـق وفـر فـي التمـوين استقرار في الأسعار، بالإضافة إلى تنظـيم ومسـك السـجل التجـاري والإشـراف على تطبيقه والقيد فيه.

تنظيم إقامة المعارض الصناعية والتجاريـة والحرفيـة، وإعـداد الدراسـات البحوث الهادفة إلى تطوير القطاع التمويني والتجـاري علـى مسـتوى المحافظـة، الإشراف على تنفيذ السياسات والخطط العامة في مجال الصناعة[1].

تعميم القـوانين والأنظمـة واللـوائح والتعليمـات المركزيـة ونشـر الـوعي القانوني على مختلف أجهزة السلطة المحليـة فـي المحافظـة ومـديرياتها، ومراقبـة حسن تطبيقها وإبداء الرأي والمشورة القانونيـة لأجهـزة السـلطة المحليـة المختلفـة في المحافظة ومديرياتها.

القيام بأعمال الإنابة القضائية عـن الدولـة فيمـا يرفـع منهـا أو عليهـا مـن قضايا على مسـتوى المحافظـة ومـديرياتها . تصـنيف وتسـجيل المقـاولين مـن الدرجة الثالثة فما دون.

دراسة ومراجعة الطلبـات المرفوعـة مـن المـديريات وإصـدار الموافقـات بشأنها بعد التثبت من تـوفر الشـروط والإمكانيـات الماديـة والبشـرية فـي مقـدم الطلب وذلك في الأنشطة والمجالات الآتية[2]:

أ- تراخيص فتح مدارس ومعاهد ومراكز التعليم والتدريب الأهلي والخاص.

ب- تراخيص مزاولة المهن الطبية والصحية والصيدلانية.

---

(1) المادة (12/ الفقرات من 23- 32) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (12/ الفقرات من 33- 36) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

ج- تراخيص فتح المنشآت والمرافق الطبية والصحية والصيدلانية الخاصة.

د- تراخيص مزاولة أنشطة نقل الركاب والبضائع والخدمات المرتبطة بها للشركات والوكالات والمكاتب الخاصة.

ه- تراخيص الاستثمار في مجال اصطياد وتسويق الأسماك والأحياء البحرية

و- تراخيص مدارس تدريب قيادة السيارات.

ز- تراخيص حفر الآبار الارتوازية.

ح- تراخيص فتح مكاتب الإرشاد والخدمات الزراعية والبيطرية وإقامة المشاتل والمزارع الخاصة.

الإشراف على أنشطة المديريات في مجال تحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة والمركزية من مصادرها المختلفة والتأكد من توريدها إلى الحسابات الخاصة بكل منها، وسلامة تطبيق القواعد والأسس الخاصة بجباية كل منها والتعرف على أسباب القصور، واقتراح التدابير والإجراءات الكفيلة بتنمية هذه الموارد وتحسين وسائل التحصيل.

إدارة وتصريف الشئون المالية المتصلة بنشاط المحافظة ومسك السجلات والدفاتر المحاسبية المخصصة لكافة أوجه النشاط المالي.

إدارة شئون الموظفين العاملين في الجهاز التنفيذي للمحافظة وتنظيم علاقات العمل.

تطبيق النظم العامة للسجلات والوثائق وحفظها وتوثيقها وأرشفتها وصيانتها.

تطبيق نظم المعلومات الإدارية وتزويد الإدارة بالبيانات والمعلومات لتحسين عملية التخطيط واتخاذ القرار.

اقتراح أساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية للمحافظة ومديرياتها مع المواطنين في كافة المجالات.

تشجيع تبادل الخبرات والمعلومات بين الأجهزة التنفيذية لمديريات المحافظة المرافق والمنشآت القائمة فيها.

تنفيذ خطط وبرامج التوعية والتثقيف والإرشاد في مختلف المجالات الخدمية التنموية على مستوى المحافظة.

تقديم العون والمشورة للأجهزة التنفيذية لمديريات المحافظة ومدها بالخبرات في كافة المجالات التخطيطية والفنية والمالية والإدارية.

أية مهام واختصاصات أخرى وردت في القانون وهذه اللائحة أو تكلف بها من قبل المجلس المحلي للمحافظة أو تفوض بها من قبل السلطة المركزية[1].

الفرع الثاني

اختصاصات الأجهزة التنفيذية على مستوى المديرية

تقوم الأجهزة التنفيذية في المديرية بتنفيذ السياسات والخطط والبرامج العامة والأنشطة المتعلقة بتنمية وتطوير المديرية، وذلك تحت إشراف ورقابة المجلس المحلي في إطار السياسة العامة للدولة والقوانين والأنظمة النافذة، وتتولى على وجه الخصوص مباشرة المهام والاختصاصات الآتية[2]:

أولاً: في مجال البلديات والأشغال العامة:

من مهام البلديات والأشغال العامة القيام بكافة الأعمال والمهام المتعلقة بالشئون البلدية والقروية والنظافة والتحسين وصحة البيئة وحمايتها من التلوث، واقتراح مشروعات التخطيط الحضري والعمراني وتنفيذها بعد إقرارها والمصادقة عليها وفقاً لقانون التخطيط الحضري.

كما تقوم بمنح تراخيص فتح مكاتب وأماكن مزاولة المهن التجارية والصناعية ورخص البناء، القيد والتسجيل في السجّل العقاري والهدم وحفر البيارات وتراخيص لوحات الدعاية والإعلانات التجارية.

---

(1) المادة (12/ الفقرات من 37– 46) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

تنظيم وتحديد أماكن الأسواق العامة وأسواق بيع اللحوم والحيوانات والمنتجات الزراعية والسمكية، والإشراف والرقابة على أعمال المسالخ والمخابز والمقاهي والمطاعم والفنادق ومحلات بيع الأغذية، وتنظيم أسواق وحركة الباعة المتجولين والرقابة عليها.

فضلاً عن ذلك تقوم بترقيم المباني والمساكن والمنشآت والمحال التجارية والصناعية، ومنح تراخيص إقامة وإنشاء المباني المخصصة لمواقف السيارات من قبل القطاع الخاص، وتراخيص استغلال المحاجر بعد موافقة الجهات المعنية[1].

وتقوم بتحديد الأراضي الصالحة للبناء بما يتفق مع أهداف المحافظة على الأراضي الزراعية وسلامة البيئة واحتياجات التجمعات السكانية. وتوفير الاحتياجات الآنية والمستقبلية للسكان من المياه الصالحة للشرب والاستهلاك المنزلي، وتنفيذ مشاريع وخدمات الصرف الصحي، وتحديد المقابر، مع تنفيذ مشاريع البلديات والأشغال العامة بحسب المستويات المحددة[2] [3].

---

(1) المادة (13/ البند أولا) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13/ الفقرات 12، 13، 14، 15) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) نصت المادة (17) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، على أن صلاحيات الأجهزة التنفيذ بالمديرية تتحدد في مجال تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية بالمستويات الآتية:

أولا: إنشاء وتجهيز وإدارة وصيانة:

1- مدارس تحفيظ القرآن الكريم ومدارس التعليم الأساسي والثانوي وما في حكمها.
2- مراكز محو الأمية وتعليم الكبار ودور الحضانة ورياض الأطفال.
3- المكتبات والمعامل المدرسية.
4- المراكز الصحية العامة ومراكز رعاية الأمومة والطفولة وتنظيم الأسرة.
5- وحدات الرعاية الصحية الأولية والوحدات الصحية الريفية.
6- مراكز تنمية المجتمع ودعم الأسر المنتجة.
7- وحدات ومراكز الإرشاد والتثقيف الزراعي والحيواني والسمكي.
8- وحدات ومراكز الخدمات الزراعية والبيطرية.
9- المشاتل الزراعية والحقول الإيضاحية.
10- الحواجز المائية ومشاريع مياه الري.

ثانياً: في مجال الشئون الصحية:

تقوم الأجهزة التنفيذية في مجال الشئون الصحية بدراسة الأوضاع الصحية وإعداد التقارير عنها واتخاذ ما يلزم بشأنها، والإشراف والرقابة على جميع الشئون الصحية وتنفيذ الخطط والبرامج الصحية العامة والعمل على تطوير الخدمات الصحية والطبية.

تتولى تنفيذ خطط وبرامج التوعية والتثقيف الصحي والتلقيح ضد الأمراض، وحملات مكافحة الأمراض الوبائية، وتحسين وتطوير أداء الخدمات الصحية العامة للمواطنين.

منح تراخيص مزاولة المهن الطبية والصحية والصيدلانية، وفتح المنشآت بعد موافقة مكتب الصحة في المحافظة على الطلبات الخاصة بها.

منح الشهادات الصحية وشهادات التطعيم، واتخاذ الإجراءات الأولية لمكافحة الأوبئة والأمراض المعدية عند ظهورها، مع إجراء التفتيش الدوري والمفاجئ على العاملين في المهن الصحية والطبية والتأكد من توافر شروط مزاولة هذه المهن(1).

=

11- شبكات الإنارة وتمديدات الكهرباء.

12- ملاعب الأطفال، والحدائق والمنتزهات والاستراحات العامة.

13- الطرق الفرعية والشوارع والجسور ومواقف السيارات والساحات والميادين العامة.

14- المواقف والمحطات والاستراحات لخدمات نقل الركاب.

15- المسالخ والأسواق والحمامات العامة.

16- المقابر ومرافق ومنشآت الدفاع المدني والملاجئ العامة.

17- مشاريع النظافة والتشجير وصحة البيئة.

18- مشاريع المياه والصرف الصحي المحلية.

19- المباني والمواقع الأثرية.

20- مشاريع استغلال الشواطئ والأماكن السياحية والمناظر والحمامات لطبيعية.

21- الملاعب الرياضية المحلية.

22- المنشآت الرياضية للألعاب الفردية والعاب القوى والسباحة والألعاب الشعبية.

ثانيا: إدارة وتشغيل وصيانة المشاريع المنفذة من المحافظة بناءً على تفويض منها.

(1) المادة (13/ البند الثاني) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

ثالثاً: في مجال الشئون التعليمية:

تقوم الأجهزة التنفيذية في مجال الشئون التعليمية بتطبيق مبـدأ إلزاميـة التعلـيم الأساسي وتنفيذ برامج محو الأمية وتعليم الكبار ورعاية الأنشـطة الرياضـية والفنيـة والكشفية والثقافية المدرسية، والإشراف على جميع الشئون التعليمية ومتابعة سير العملية التربوية والتعليمية الحكومية والأهلية والخاصة في مختلف المراحل، مع تحديد متطلبات العملية التعليمية في الجانب البشري والوسائل والمستلزمات التعليميـة والعمـل علـى توفيرها.

وتقوم بمنح تراخيص فتح مدارس ومعاهد ومراكـز التعلـيم والتـدريب الأهلـي والخاص بعد موافقة مكتب التربية بالمحافظة على الطلبات الخاصة بها، ومتابعة تـوفير مواد التغذية المقررة للطلاب وتوزيعها عليهم والعمل على توفير الوسائل اللازمة لتأمين الرعاية الصحية المدرسية.

كما تقوم بتطبيق نظم المعلومات والإحصاءات التعليمية وتحليلها وإعداد التقـارير والخلاصات والمؤشرات من واقعها، والإشراف على تطبيق المناهج الدراسية والتعليمية وامتحانات النقل في المواعيد المحددة لها، وتقييم العملية التعليمية بعناصـرها المختلفـة وإعداد التقارير والدراسات والمقترحات من واقعها[1].

رابعاً: في مجال الشئون الاجتماعية والعمل:

تقوم الأجهزة التنفيذية في مجال الشئون الاجتماعية والعمـل بـإجراء الدراسـات والبحوث والمسوحات الاجتماعية واستخلاص النتائج والمؤشـرات والاتجاهـات مـن واقعها، وتنفيذ برامج الرعايـــة الاجتماعية وتوزيع المساعدات النقدية والعينية علـى المستهدفين، وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية ومكافحة الفقر عن طريق إقامة مشـاريع مدرة للدخل بالاستفادة من البرامج المعتمدة للمنظمات والصناديق العاملة في هذا المجال وتوسيع مظلة التأمينات الاجتماعية والتخفيف مـن الفقـر ومكافحـة التسـول وإيـواء المتشردين.

---

(1) المادة (13/ البند الثالث) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

كما تقوم بتطوير المرأة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً ودعم مشاركتها الفاعلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبرامج تنمية المجتمع ودعم الأسر المنتجة، ورعاية الطفولة والعجزة والمسنين، ودعم وتشجيع الحرف والصناعات التقليدية والصناعات الصغيرة ودعم جهود ومبادرات المجتمع المحلي في تنميتها.

وتتولى الإشراف والرقابة على الأنشطة التعاونية وأنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، وتطبيق نظام منح تراخيص العمل للأجانب وفقاً للقانون مع مراعاة أحكام المادة (15) من هذه اللائحة.

إعداد الدراسات والبيانات الخاصة باحتياجات سوق العمل وتطبيق قواعد وإجراءات الاستخدام، وتطبيق الأنظمة واللوائح المتعلقة بشروط وإجراءات الصحة والسلامة المهنية[1].

خامساً: في مجال الشئون الزراعية والري والثروة الحيوانية والسمكية:

تقوم الأجهزة التنفيذية بإعداد الدراسات والأبحاث الهادفة إلى تنمية الثروة الزراعية والحيوانية والسمكية والمائية، ووضع التصورات الكفيلة بتشجيع الاستثمار في مجالات الإنتاج والتسويق والتخزين الزراعي والحيواني والسمكي، واتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على الثروة المائية من الاستنزاف والتلوث، وتنفيذ نظام الحجر الزراعي وبرامج مقاومة الآفات الزراعية.

كما تقوم بمنح تراخيص فتح مكاتب الإرشاد والخدمات الزراعية والبيطرية وإقامة المشاتل والمزارع الخاصة بعد موافقة مكتب الزراعة بالمحافظة على الطلبات الخاصة بها، ومنح تراخيص حفر الآبار الارتوازية في ضوء السياسات والاستراتيجيات العامة بعد موافقة الجهة المعنية في المحافظة، ومنح تراخيص الاستثمار في مجال الاصطياد وتسويق الأسماك والأحياء البحرية بعد موافقة مكتب الثروة السمكية في المحافظة على الطلبات الخاصة بها.

---

(1) المادة (13/ البند الرابع) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

فضلاً عن ذلك تقوم باتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصادر الثروة الحيوانية والسمكية وحمايتها وترشيد استغلالها، وحماية المدرجات والأودية الزراعية من الانجراف، وإقامة المشاتل وتقديم خدمات إكثار البذور، وإقامة المناطق والمحميات الطبيعية والمحافظة عليها، والإشراف على تجارة البذور والمخصبات الزراعية والأعلاف الحيوانية والأدوية البيطرية ومبيدات الآفات الزراعية.

وتقوم بتوعية المزارعين بالأساليب الزراعية الحديثة وتحسين طرق الري، وتنفيذ برامج الإرشاد والإعلام الزراعي وتنمية مهارات المزارعين ومربي النحل والماشية وتحسين أدائهم وتطوير إنتاجهم.

وتقوم أيضاً بتنفيذ برامج وخطط الإرشاد السمكي وتنمية مهارات الصيادين وتحسين أدائهم وتطوير وسائل إنتاجهم، ومنح تراخيص مزاولة مهنة الاصطياد[1].

سادساً: في مجال الشباب والرياضة:

تقوم الأجهزة التنفيذية بتشجيع إقامة الأندية الرياضية وفرق الكشافة والمرشدات والإشراف على أنشطتها وفعالياتها، وتنظيم إقامة المهرجانات والفعاليات والمسابقات في مختلف الأنشطة الشبابية والرياضية الفردية والجماعية، ودعم وتشجيع الرياضة المدرسية والاهتمام بالأنشطة الثقافية في الأندية الرياضية[2].

سابعاً: في مجال الثقافة والسياحة والآثار:

تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة على المخطوطات وحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها، والمحافظة على المدن التاريخية والحضارية وطابعها المعماري وتنظيم المهرجانات والمواسم والفعاليات والمعارض الثقافية والفنية، وإنشاء الفرق الفنية المختلفة والحفاظ على التراث والموروث الشعبي.

---

(1) المادة (13/ البند الخامس) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13/ البند سادساً) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

كما تقوم بالرقابة على المصنفات الفنية والأدبية ودور العرض السينمائية والمسرحية، وتنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي والتعريف بالمعالم السياحية والترويج لها وتنظيم وسائل وأساليب الدعاية السياحية والإشراف والرقابة على المنشآت السياحية.

فضلاً عن ذلك تقوم بمنح تراخيص استثمار واستغلال الشواطئ للإغراض السياحية والثقافية والترويحية[1].

ثامناً: في مجال التموين والتجارة والصناعة:

تقوم الأجهزة التنفيذية بتقدير احتياجات المديرية من المواد والسلع التموينية وفقاً لآليات السوق ومراقبة تخزينها وتوزيعها بما يكفل إيصالها إلى سكان المديرية بأسهل الطرق واقل التكاليف، والقيام بالإحصاء الدوري التخزيني لها وتأمين الاحتياطي منها للظروف العادية والطارئة ومنع الاحتكار، وتلقي شكاوي المستهلكين والبت فيها واتخاذ التدابير الكفيلة بحماية المستهلك من الغش والتلاعب بالوزن والتعبئة والمقاييس والكيل، وتشجيع المبادرات المحلية في مجالات الإنتاج المختلفة والعمل على تنمية وتشجيع الصناعات الحرفية والصناعات الصغيرة، وتنظيم إقامة المعارض الصناعية والتجارية والحرفية.

كما تقوم باختيار وتحديد مواقع إقامة وتشييد المناطق والمجمعات الصناعية والعمل على توفير جميع المرافق والخدمات العامة اللازمة لها[2].

تاسعاً: في مجال النقل والمواصلات:

تقوم الأجهزة التنفيذية بتوفير خدمات الاتصالات العامة والبريد وتطويرها وتوسيع انتشارها بما يلبي احتياجات المجتمع المحلي من هذه الخدمات، ومنح تراخيص إنشاء وتشغيل مراكز خدمات الاتصالات الخاصة، مع تطبيق الأسس والمعايير الخاصة بتركيب التلفونات والبت في الطلبات المتعلقة بذلك، وتشجيع المواطنين على الادخار عن طريق صناديق التوفير البريدي.

---

(1) المادة (13/ البند سابعا) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13/ البند ثامنا) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

كما تقوم بمنح تراخيص مزاولة أنشطة نقل الركاب والبضائع والخدمات المرتبطة بها، للشركات والوكالات والمكاتب الخاصة بعد موافقة مكتب النقل في المحافظة، وتنظيم عمليات وخدمات نقل الركاب والبضائع والإشراف والرقابة على الوكـالات والمكاتـب الخاصة العاملة في هذا المجال، وتعبئة مختلف وسائل النقـل فـي حـالات الطـوارئ والكوارث والتعبئة العامة وتسخيرها لمجابهة هذه الظروف[1].

عاشراً: في مجال خدمات الشرطة:

من مهام الأجهزة التنفيذية الوقاية من الجرائم والمخالفات قبل وقوعها والعمل على كشفها والقضاء على أسبابها المباشرة وظروف نشأتها، وحماية أرواح وسلامة المواطنين والملكية العامة والخاصة والشخصية، وتنظيم الحركة المرورية وتحديد مواقع اللوحـات الإرشادية والعلامات المرورية والإشارات الضـوئية المروريـة وضـبط المخالفـات والتصرف معها طبقاً لقانون المرور وإعداد الإحصاءات والمعلومات المتعلقة بالحوادث المرورية مشفوعة بالمقترحات الكفيلة بالحد من آثارها ومراقبة ورش إصلاح وصـيانة وسائل النقل المختلفة.

كما تقوم بتسـجيل وقـائع الأحـوال المدنيـة للمـواطنين مـن زواج وطـلاق وميلاد ووفاة وما يتفرع عنهـا مـن وقـائع طارئـة وإصـدار البطـائق الشخصـية ودفـاتر البطـائق العائليـة ومسـك سـجلات قيـد الوقـائع والبطاقـات الشخصـية والعائلية.

تحرص على حماية المجتمع مـن المخـدرات والمـؤثرات العقليـة ومكافحـة أعمال التهريب بكافة أشـكاله ووسـائله وضـمان أمـن المـوانئ والمنافـذ البريـة والبحرية والجوية، وتأمين الاحتفـالات والمهرجانـات الرسـمية والشـعبية وحمايـة الشخصـيات الرسـمية، وحراسـة المنشـآت والمرافـق العامـة، وتـأمين سـلامة المسيرات السلمية، ومكافحة أعمال الشغب وكافة مظاهر الإخلال بالأمن.

---

(1) المادة (13/ البند تاسعا) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

القيام بتأمين متطلبات الدفاع المدني والسلامة العامة في أوقات السلم وحالات الحرب والطوارئ، وتأمين التجهيزات والمعدات اللازمة لها، ومكافحة الحرائق والمساعدة في أعمال الإغاثة والإيواء في حالات الكوارث والنكبات الطبيعية، مع إقامة البرامج الخاصة بتوعية المواطنين بطرق ووسائل الوقاية من الحرائق وتدريب فرق المتطوعين على أعمال الإغاثة والإنقاذ.

العمل على تطبيق أنظمة الوقاية من الحرائق وتعميمها على المنشآت والمرافق العامة والخاصة والإشراف والرقابة على تنفيذها، وتلقي المساعدات والمعونات العينية والنقدية وتوزيعها على المتضررين في حالات الكوارث والنكبات الطبيعية، بعد حصر الأضرار المادية والبشرية الناتجة عن حدوث الحرائق والكوارث والنكبات الطبيعية ورفع التقارير اللازمة بشأنها.

نشر الوعي القانوني والأمني لدى المواطنين عن طريق شرح وبلورة مهام الشرطة والواجبات المناطة بها، في الحفاظ على الأمن العام ومكافحة الجريمة، ومنح تراخيص فتح مدارس تدريب قيادة السيارات بعد موافقة الجهة المرورية المعنية بالمحافظة، ومنح تراخيص تسيير وقيادة المركبات ونقل ملكيتها[1].

الحادي عشر: في مجال الأوقاف والإرشاد:

من مهام الأجهزة التنفيذية تنفيذ الخطة العامة للوعظ والإرشاد على المستوى المحلي، وبناء المساجد وإقامتها وصيانتها وتنمية أعمال البر والإحسان، والمحافظة على أموال وممتلكات الأوقاف وحسن استثمارها وتنميتها، وتقديم خدمات الحج والعمرة[2].

الثاني عشر: في مجال التخطيط والإحصاء:

من مهام الأجهزة التنفيذية القيام بإجراء الدراسات والإحصاءات وتنفيذ برامج المسوحات لمعرفة القدرات الاقتصادية الكامنة في المديرية والاحتياجات من المشاريع

---

(1) المادة (13/ البند عاشراً) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13/ البند الحادي عشر) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

الخدمية والتعرف على أوضاع المشاريع القائمة وتقييمها، وتجميع وتجهيز المعلومات الإحصائية في مختلف أنشطة المديرية وتبويبها وتحليلها.

تقوم بدراسة ومناقشة الخطط التي تقترحها الأجهزة التنفيذية في المديرية وتنسيقها في صورة مشروع موحد للمديرية في ضوء القواعد والتعليمات والإرشادات الصادرة عن أجهزة السلطة المركزية، وإعداد ومراجعة البرامج التنفيذية لمشاريع الخطة فصلياً وسنوياً وتحديد متطلبات تنفيذها وإعداد البيانات والجداول الإحصائية اللازمة لتقييم النشاط في المديرية في مختلف المجالات، وإعداد تقارير المتابعة والانجاز لمشاريع الخطة فصلياً وسنوياً وفقاً للنماذج والجداول المخصصة لذلك، ورفعها إلى الجهات المختصة في المواعيد المحددة لها.

متابعة تنفيذ خطة التنمية السنوية واستخراج المؤشرات الإحصائية لموقف الانجاز في جميع المجالات، وإعداد الدراسات أو التصاميم أو المعلومات لمشاريع قابلة للتسويق لإغراض التمويل الخارجي طبقاً لما توجه به أجهزة السلطة المركزية[1].

الثالث عشر: في مجال الموارد المالية:

من مهام الأجهزة التنفيذية جباية وتحصيل كافة الموارد المالية من مصادرها المختلفة في المديرية وتوريدها بشكل منتظم إلى الحسابات الخاصة بكل منها ومسك الحسابات المتعلقة بها وتقديم التقارير بشأنها بشكل دوري، واقتراح أجور الانتفاع بخدمات المرافق الخدمية التي تديرها الأجهزة التنفيذية للمديرية وتنفيذها بعد إقرارها، مع إعداد الدراسات والبحوث والإحصاءات المتعلقة بالموارد المالية بمختلف مصادرها وأنواعها واقتراح السبل الكفيلة بتنميتها وتحسين وتطوير وسائل وأساليب جبايتها[2].

الرابع عشر: في مجال الاستثمار:

من مهام الأجهزة التنفيذية القيام بإعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بتشجيع الاستثمار، وتحديد الفرص والإمكانيات المتاحة والمتوفرة لقيام المشاريع

(1) المادة (13/ البند الثاني عشر) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13/ البند الثالث عشر) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

الاستثمارية بمختلف مجالاته في المديرية وتقديم التسهيلات اللازمة لها، واقتراح التدابير الخاصة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار[1].

الخامس عشر: في مجال الكهرباء والطاقة:

من مهام الأجهزة التنفيذية القيام بتحديد احتياجات المجتمع المحلي من القدرة الكهربائية والعمل على توفيرها، والتوسع في نقل الطاقة الكهربائية إلى القرى والمحلات ومناطق التوسعات السكانية.

تحديد احتياجات المجتمع المحلي من خدمات الغاز والمشتقات النفطية والعمل على توفيرها، مع تحديد مواقع محطات ومراكز توزيع الغاز والمشتقات النفطية وإصدار تراخيص مزاولة هذه الأنشطة والإشراف عليها[2].

رأي الباحث:

من خلال دراسة اختصاصات الأجهزة التنفيذية، والمجالس المحلية نستخلص أن هناك بالفعل علاقة تكامل في اختصاصات كلٍ من المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية.

كما أنَّ قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة2000م يعتبر خطوة متقدمة في التطور التشريعي لتجربة اللامركزية الإدارية والمالية في اليمن، وتتميز هذه الخطوة بجملة الاختصاصات والصلاحيات التي أنيطت بالمجالس المحلية على مختلف مستوياتها وإن كانت عمومية لدرجة أن الأجهزة التنفيذية في المحافظات والمديريات قد قيدت معظم مشاريعها وخططها بنصوص تشريعية، تشترط لإنشاء وتنفيذ هذه المشاريع إما إقرار المجالس المحلية أو إشرافها ورقابتها على هذه المشاريع ما دامت داخلة في النطاق الجغرافي لاختصاص هذه المجالس.

---

(1) المادة (13/ البند الرابع عشر) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13/ البند الخامس عشر) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

وتتضح قوة هذه العلاقة في أنشطة كل من الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية من خلال توجه الدولة نحو منح الوحدات الإدارية صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات المتعلقة بشئون التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[1].

كما يتضح أيضاً أن للمجالس المحلية دور متميز وفعال في إدارة الشأن المحلي من خلال تلك القرارات، وما الأجهزة التنفيذية في إطار الوحدة الإدارية إلاّ الأداة الفنية والتنفيذية لهذه المجالس، إذ تقوم بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية التي تقترحها أو تقرها هذه المجالس، كما يكون لهذه الأخيرة دور الإدارة والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها عند الإخلال بواجباتها[2].

كما أن التنسيق يعتبر عنصراً أساسياً لعمل أي تنظيم، وتكون له أهمية بسبب تعدد المهام وتنوع الاختصاصات التي ينبغي أن يقوم بها أعضاء التنظيم لأجل بلوغ الهدف الذي يقصده التنظيم.

إذاً كيف يفهم من خلال تشريعات السلطة المحلية أن هناك بالفعل علاقة تنسيق وتكامل في اختصاصات ونشاط كل من المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية؟.

---

(1) نصت المادة (4) من قانون السلطة المحلية على أن " يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية طبقاً لأحكام هذا القانون. وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها".

(2) نصت المادة (14/ ج) من قانون السلطة المحلية على أن: "تعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية وتمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي وتقوم تحت إشرافه وإدارته ورقابته بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية المعتمدة للوحدة الإدارية، وتبين اللائحة مستويات المشاريع الخدمية والتنموية التي يسند تنفيذها لكل من المحافظات والمديريات".

للإجابة على هذا التساؤل سنختار بعضاً من اختصاصات المجالس المحلية، ونبحث عما يقابلها من اختصاصات للأجهزة التنفيذية كنموذج لهذا التكامل، كما هو موضح بالجدول:

م	اختصاصات المجالس المحلية	اختصاصات الأجهزة التنفيذية
1	المادة (7/ 2) التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية وتقييم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج ومسائلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لأحكام القانون والقوانين الأخرى.	المادة (12/ 4) إعداد التقرير الشامل عن مستوى إنجاز وتنفيذ المشاريع والخطط على مستوى المحافظة من واقع التقارير المرفوعة من مديريات المحافظة.
2	المادة (7/ 3) اقتراح ودراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية للوحدة الإدارية وموازناتها السنوية والموافقة على مشروع حسابها الختامي، ورفعها لاستكمال إجراءات إقرارها والمصادقة عليها طبقاً لأحكام القانون.	المادة (12/ 1) إعداد مشاريع خطط التنمية والموازنات السنوية للمحافظة في ضوء القواعد والتعليمات والإرشادات الصادرة من اللجنة العليا للموازنة.
3	المادة (8/ 5) مراقبة تنفيذ سياسة التوظيف والقوى العاملة.	المادة (12/ 21) تنفيذ السياسات والخطط العامة في مجال الخدمة المدنية ... بما في ذلك شرح وتوضيح وإصدار الفتاوى الخاصة بشأن تطبيق نظم ولوائح الخدمة المدنية. المادة (12/ 22) مباشرة كافة السلطات والصلاحيات المتعلقة بشئون التوظيف

م	اختصاصات المجالس المحلية	اختصاصات الأجهزة التنفيذية
		والخدمة المدنية لموظفي المجموعات الوظيفية من الثانية إلى الخامسة من حيث التعيين والترقية والتسوية والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التقاعد. المادة (12/ 39) إدارة شئون الموظفين العاملين في الجهاز التنفيذي للمحافظة وتنظيم علاقات العمل.
4	المادة (7/ 6) تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية ما لم تكن محددة بقانون أو قرار من مجلس الوزراء.	المادة (12/ 5) اقتراح أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية بالمحافظة.
5	المادة (7/ 7) دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة من مصادرها المختلفة والعمل على تنميتها وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجة أوجه القصور فيها.	المادة (13/ 1) جباية وتحصيل كافة الموارد المالية من مصادرها المختلفة، وتوريدها بشكل منتظم إلى الحسابات الخاصة بكل منها، وتقديم التقارير بشأنها بشكل دوري.
6	المادة (7/ 9) مناقشة الحالة الأمنية في الوحدة الإدارية وإصدار التوجيهات والتوصيات بما يساعد على تعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية الحقوق والحريات	المادة (13/ عاشراً) الوقاية من الجرائم والمخالفات قبل وقوعها. حماية أرواح وسلامة المواطنين والملكية العامة والخاصة والشخصية.

م	اختصاصات المجالس المحلية	اختصاصات الأجهزة التنفيذية
	العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة.	تنظيم الحركة المرورية وتحديد مواقع العلامات المرورية. تسجيل وقائع الأحوال المدنية للمواطنين.
7	المادة (17/ 19) مراقبة قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات.	المادة (12/ 42) اقتراح أساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية للمحافظة ومديرياتها مع المواطنين في كافة المجالات.

ومع وضوح التكامل بين طرفي السلطة المحلية كما أسلفنا، إلاّ أنه من الصعوبة أن ينص على هذا التكامل في كل التفاصيل، وعليه يلاحظ أن المشرع قد أحسن صنعاً في الفصل الثاني من اللائحة التنفيذية الذي تضمن مهام واختصاصات الأجهزة التنفيذية، وذلك عندما أشار إلى أن تقوم الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة أو المديريات بكافة مهامها واختصاصاتها تحت إشراف ورقابة وإدارة المجلس المحلي المعني بالوحدة الإدارية[1]. وعلى الرغم من أن قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية قد عملا على تنظيم هذه السلطة إلاّ أن الواقع العملي أكد وجود تعارض بعض النصوص مع قوانين أخرى، فضلاً عن التطبيق المخالف من قبل بعض أجهزة السلطة المركزية[2].

---

(1) المادتين (12، 13) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) نصت المادة (173) من قانون السلطة المحلية على أن :" يلغى كل حكم يرد في أي قانون أخر يتعارض مع أحكام هذا القانون" وإن عدم القيام بتعديل بعض القوانين النافذة التي تتعارض مع قانون السلطة المحلية أثر سلباً على تحقيق اللامركزية المالية والإدارية وذلك من خلال الآتي:

1- قيام بعض الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية بتنفيذ بعض المهام المالية والإدارية المنصوص عليها في القوانين النافذة التي تتعارض مع قانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة له.

2- قيام بعض الأجهزة المركزية بإصدار تعليمات وتوجيهات لفروعها في الوحدات الإدارية مباشرة بما يتعارض مع نص المادة (45) من قانون السلطة المحلية التي قضت بأن توجه التعليمات والمكاتبات من قبل الأجهزة المركزية إلى المحافظة باسم المحافظ.

ويستفاد من ذلك أن أي جهاز تنفيذي في أي وحدة إدارية تقع أعماله في دائرة إشراف ورقابة المجلس المحلي وهيئته الإدارية، وبالتالي فإن نشاطات الأجهزة التنفيذية خاضعة للمناقشة والاقتراح والمتابعة والتقييم والمساءلة من قبل المجلس المحلي، وهذه مهام أشار إليها القانون ولائحته التنفيذية في أكثر من موضع بما يؤكد على تكامل الأدوار التي تؤديها المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية على مستوى الوحدة الإدارية.

كما يثار السؤال التالي عما إذا حصل غموض أو لبس حول نشاط معين فلأي طرف يكون الاختصاص فيه؟.

ونعتقد أن مثل هذه القضايا أشارت إليها اللائحة التنفيذية من القانون ذاته في المادة (61/ 15)، فأحالت إلى المحافظ حق التنسيق بين المجالس المحلية وأي من الأجهزة التنفيذية في المديريات وحل أي خلافات قد تنشأ فيما بينها فإن لم يحسم الأمر طبقت بشأنه مضامين المواد (296-301) من اللائحة

---

3 - نصت المادة (91/ ب) من اللائحة المالية للسلطة المحلية، الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (24) لسنة 2001م على أن:" يكون توقيع الشيكات من رئيس الوحدة الإدارية (كتوقيع أول) ورئيس الوحد الحسابية (كتوقيع ثاني)".إلاّ أن وزارة المالية أشركت مدير عام مكتب المالية في التوقيع على الشيكات الخاصة بمصروفات الوحدات الإدارية، مما سبب إرباك وتأخير في عمل الوحدات الإدارية، ويعد هذ مخالفاً لما نصت عليه اللائحة كما أشرنا سلفاً.

4- تضمنت اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (265 لسنة 2001م الهيكل التنظيمي لديوان المحافظة والمديرية، ولم يتم استكمال إعداد الهياكل التنظيمي والوظيفية للأجهزة التنفيذية وفروعها في الوحدات الإدارية، كما تضمنت إنشاء إدارة للشئون المالي والإدارية ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظات، بما يخالف حكم المادة (255/ ب) من اللائحة التنفيذي لقانون السلطة المحلية التي أناطت بالوحدة الحسابية تنفيذ الموازنة السنوية للوحدة الإدارية، في حين أ اختصاصات إدارات الشئون المالية والإدارية هي ذات الاختصاصات التي حددتها اللائحة المالية للسلط المحلية للوحدة الحسابية ووحدت شئون الموظفين في الوحدات الإدارية، وهذا أدى إلى ازدواجية وتداخ وتنازع في المهام والاختصاصات. للمزيد يراجع: الإدارة المالية في الوحدات الإدارية ومشكلا التطبيق، ورقة عمل مقدمة من المجالس المحلية للمحافظات، وثائق وأدبيات المؤتمر السنوي الثا للمجالس المحلية، صنعاء (18-20 اكتو بر 2003م) ص 181.

التنفيذية، أي أن المعالجة تظل بالطريق الإداري وليس القضائي ما دام الأمر متعلق بتفسير لائحي.

ونخلص مما سبق إلى الآتي:

- إن السياسة العامة في التنظيم الإداري للدولة تتجه نحو اللامركزية الإدارية والمالية.
- التوجه نحو توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويبرز من خلال نصوص القانون ولائحته التنفيذية.
- إن اختصاصات وصلاحيات كل من الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية على مستوى الوحدة الإدارية جاءت موضحة على سبيل التحديد في قسم منها وعلى سبيل التعميم في القسم الآخر.

وتتلخص سلطات وصلاحيات المجالس المحلية في:

- اقتراح البرامج والخطط والموازنات وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط طبقاً للقانون (ويقصد باشتراكها في التنفيذ هنا مثل تطلب دراسة وإقرار هذه الخطط).
- الرقابة والإشراف والتوجيه ومتابعة الأجهزة التنفيذية.
- مساءلة ومحاسبة الأجهزة التنفيذية عند إخلالها بواجباتها.

أما اختصاصات وصلاحيات الأجهزة التنفيذية فتجتمع في، إنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في خطة وموازنة الوحدة الإدارية، وذلك تحت إشراف وإدارة ورقابة المجلس المحلي.

ويتبين من اختصاصات كل من المجلس المحلي والجهاز التنفيذي أنها تتسع كلما أتسع نطاق إشرافها – من مستوى مديرية إلى مستوى محافظة – وقد ذهب المشرع في

هذا التوسع إلى ما درجت عليه العديد من الدول العريقة في هذا المضمار كفرنسا وبريطانيا كما نهجت مصر والعديد من الدول العربية هذا النهج.

ويتبين أن المشرع عندما حدد تلك الاختصاصات جعل المجلس المحلي مكملاً فاعلاً للجهاز التنفيذي من خلال الترابط الوثيق بين نشاط كل منهما، فنرى حضور المجلس المحلي في بداية عمل الجهاز التنفيذي وأثناء العمل وبعده وذلك من خلال الصورة الآتية:

- قبل البدء بالتنفيذ من قبل الجهاز التنفيذي يقوم المجلس المحلي باقتراح وإقرار الخطة.
- أثناء القيام بالتنفيذ من قبل الجهاز التنفيذي يقوم المجلس المحلي بالرقابة والإشراف والتوجيه والمتابعة.
- بعد عملية التنفيذ يقوم المجلس المحلي بتقييم مستوى إنجاز الجهاز التنفيذي للخطة ومساءلته ومحاسبته عند التقصير.

وما ينبغي التأكيد عليه هنا فيما يتعلق باختصاصات المجالس المحلية وقراراتها على مستوى المديرية أو على مستوى المحافظة أنها لا تخضع للتعديل أو الإلغاء من قبل المحافظ وهذا مما يعزز مكانتها[1]. بل إن المحافظ – وهو رئيس المجلس المحلي في الوقت ذاته – لم يعطه قانون السلطة المحلية ميزة خاصة إزاء الاعتراض على قرارات المجلس المحلي، وإنما أعطى حق القرار البات في هذا الاعتراض لمجلس الوزراء فقط[2] [3].

---

(1) كما هو الحال على سبيل المثال في نظام الإدارة المحلية في مصر حيث يعطى المحافظ حق هذا التصرف.

(2) المادة (301) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) د. عبد الله قلامه: علاقة التنسيق والتكامل بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية، وفقاً لنصوص قانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م، ورقة عمل مقدمة للبرنامج التدريبي لقيادات وكوادر السلطة المحلية، ص 6 وما بعدها.

أنَّ التنسيق والتكامل في نشاط وحدات الإدارة المحلية يعتبر عنصراً أساسياً لعمل أي تنظيم، وتكون له أهمية بسبب تعدد المهام وتنوع الاختصاصات التي ينبغي أن يقوم بها أعضاء التنظيم لأجل بلوغ الهدف الذي يقصده التنظيم(1).

أنَّ القانون حدد علاقة أجهزة السلطة المركزية بأجهزة السلطة المحلية، ودورها في المادة (14/ أ) التي جاء فيها " تتحدد سلطات الأجهزة المركزية كل فيما يخصه على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في رسم السياسات العامة، وسن اللوائح التنظيمية، والرقابة والتأهيل والتدريب، وتنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية، في الوحدات الإدارية بناء على طلبها أو المشاريع التي تتسم بطابع وطني عام.

ويتضح من خلال ما تقدم أن هناك تنظيماً يضم أطرافاً عدة يشكلون قوام السلطة المحلية، وبالمقابل هناك عدة مهام وأنشطة مناطة بهذا التنظيم، الأمر الذي يستدعي التنسيق والتكامل فيما بينها، لهذا ينبغي الإشارة إلى تعريف التنسيق، ومرجعيته في نشاط وحدات الإدارة المحلية، وذلك في البنود الآتية:

1- التنسيق:

التنسيق بصورة بسيطة عبارة عن توزيع المهام بين أطراف التنظيم وفقاً للأدوار التي يمكن أن يؤديها كل طرف حتى يتحقق تكامل الجهود والوصول إلى الهدف العام للتنظيم.

ولكي نستطيع تحقيق التنسيق في التنظيم فلا بد للمنسق أن يكون على معرفة بما ينبغي أن يعمله كل طرف داخل التنظيم حتى يتمكن من مقارنة هذه النشاطات وبالتالي التنسيق فيما بينهما.

و ينتج من خلال التنسيق التي يجنيها أي تنظيم الفوائد الآتية:

- العمل على منع الازدواجية في ممارسة النشاطات وتجنب تكرار الأعمال.
- تضافر الجهود وتكاملها إزاء إنجاز المشاريع والأعمال خصوصاً التي يفوق حجمها إمكانيات طرف واحد.

---

(1) د. على محمد عبد الوهاب: مقدمة في الإدارة، بدون دار نشر، الرياض، 1982م، ص 75.

- المشاركة الشعبية في رسم سياسات وخطط التنمية وتنفيذ المشاريع وإدارتها.
- تكامل الجانب الرقابي، بما يؤدي إلى تقليل الخسائر وزيادة كفاءة الأداء والشعور بالمسئولية.
- تحديد الإمكانيات المتاحة لتنفيذ المشاريع.
- جودة العمل وسرعة إنجازه وذلك عندما يتفرغ كل طرف لمهام تتناسب مع تخصصه وميوله وقدراته.

فضلاً عن ذلك فإن التنسيق هو عبارة عن التوفيق بين الجهود المختلفة كي يتحقق تكاملها في سبيل الوصول إلى أهداف واحدة[1].

2- مرجعية التنسيق والتكامل في نشاط وحدات الإدارة المحلية:

تقوم علاقة التنسيق والتكامل بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية في نظام السلطة المحلية وفقاً لعدة اعتبارات منها ما هو ملزم بقوة النص التشريعي ومنها ما هو مكمل لصفة الإلزام كالعرف الإداري والفقه القانوني والإداري وذلك على النحو الآتي:

- النص التشريعي:

من هذه النصوص ما أشار إليها الدستور وقانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م في كثير من مواده وتضمنت اللائحة التنفيذية لهذا القانون وكذلك اللوائح المكملة نصوصاً عديدة أشارت إلى ضرورات وأساليب هذا التنسيق، كما أننا نجد تشريعات أخرى خولت عدة جهات إصدار مثل هذه اللوائح بحسب الاختصاص مثل مجلس الوزراء، ووزارة الإدارة المحلية، وأي وزارة معنية يدخل الأمر في نطاق اختصاصها.

- العرف الإداري:

وهو يعبر عن مدى ما استقر عليه أسلوب التعامل بين الجهد الرسمي والجهد الشعبي في تسيير أعمال السلطة المحلية، خصوصاً وأن تجربة التعاون

---

(1) د. عبد الله قلامه: علاقة التنسيق والتكامل بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية، مرجع سابق ص 7.

ين الجهد ليست وليدة اليوم وإنما هي حصيلة مرحلة قديمـــة بـــدأ التقنـــين لهـــا منـــذ نتصف الستينات[1].

- الفقه القانوني والإداري:

من المعلوم أن قضايا الإدارة المحلية والحكم المحلي تتناولها عادة مواضيع القانون لإداري والدستوري مثال ذلك تنظيم السلطة الإدارية وما يعالجه من شـــئون المركزيـــة لإدارية واللامركزية الإدارية والتركيز وعدم التركيز الإداري، وما تتضمنه هـــذه مـــن مواضيع يشترك في دراستها ومعالجتها علم الإدارة وبالذات الإدارة العامة، مثال ذلـــك: جوانب الرقابة والإشراف، مبدأ المسئولية ومبدأ المساواة بين السلطة والمسئولية، مبـــدأ وحدة الهدف، مبدأ وحدة القيادة، مبدأ التفويض ... وغير ذلك من المبادئ التـــي تـــنظم لعمل الإداري ويحكمها القانون[2].

ومن خلال العرض السابق نجد أن العلاقة بين الأجهزة المركزية وأجهزة السلطة المحلية، هي علاقة تكامل، وتعاون، وشراكة في توزيـــع الأدوار الوظيفيـــة، الإداريـــة والمالية مع الاحتفاظ بالأسس العامة لنظام اللامركزية الإدارية والمالية، بالمفهوم الوارد في قانون السلطة المحلية، والذي يمنح السلطات المحلية اســـتقلالية نســـبية تتمتـــع فيـــه الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية، كما ورد في المادة (5/ ب)[3] من القانون، بمـــا

---

(1) ذلك وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم 7 لعام 1965م والذي بين تشكيل المجالس المحلية من عناصر هي في الأساس ترأس أجهزة تنفيذية كالمحافظ ومدير الأمن، بالإضافة إلى عـــدد مـــن أبنـــاء الوحـــدة الإدارية (بحسب عدد سكانها) ويكون تعيينهم بقرار من رئيس الـــوزراء بنـــاءً علـــى اقتـــراح وزيـــر الإدارة المحلية وترشيح المجلس المحلي للوحدة الإدارية. للمزيد يراجع الانترنت: عصـــام الســـفياني: الموقف، المجالس المحلية.. خيار الثورة نحو اللامركزية، الاثنين 26 سبتمبر 2005م،

http://www.almotamar.net/news/24679.htm.

(2) د. عبد الله قلامة: علاقة التنسيق والتكامل بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية، مرجع ســـابق، ص4.

(3) تنص الفقرة (ب) من المادة (5) من قانون السلطة المحلية على أن: " تتمتـــع الوحـــدات الإداريـــة بالشخصية الاعتبارية".

يعني ذلك من حقوق والتزامات الشخصية الاعتبارية التي يترتب على تقريرها الأمور الآتية[1]:

- تمارس السلطات المحلية نشاطها في نطاق إطارها الجغرافي، بحسب التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية.
- الذمة المالية المستقلة وفي هذا الجانب نصت المادة (7) من اللائحة المالية للسلطة المحلية على أن: "يكون للوحدة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية خطة وموازنة سنوية مستقلة تشتمل على الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع صرفها خلال السنة المالية". وبموجب المادة (115) من اللائحة المالية "تقوم الوحدات الإدارية بتنفيذ موازناتها، وخططها المعتمدة، ومباشرة اتخاذ كافة التصرفات المالية دون الرجوع للسلطات المركزية، بما لا يتعارض مع القواعد والنظم النافذة".

ومن خلال ما تقدم يعتبر تنظيم الإدارة المحلية، أحد الأهداف الرئيسة التي تسعى الدولة إلى تحقيقه، وسعياً إلى تحقيق هذا الهدف بذلت كثيراً من الجهود المتعلقة بتنظيم الإدارة المحلية على أسس ومرتكزات حديثة تستطيع من خلالها أن تواكب التطورات الحاصلة في مفاهيم ونظم الإدارة الإقليمية، وتهدف تطورات السلطة المحلية إلى تجسيد طموح وآمال الدولة المركزية في تطوير وتنمية المجتمع المحلي، بتوفير حاجيات أفرادها الأساسية، ودعم وتأكيد سلطاته حتى يعم النظام كافة مناطق البلاد.

---

(1) د. دائل محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة، بحث منشور في كتاب الثوابت، النبراس للطباعة والنشر، صنعاء، 1995م، ص 56.

المطلب الثاني

اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية للمحافظة

سوف نتناول في هذا المطلب اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية للمحافظة، والمتمثلة برئيس المجلس المحلي للمحافظة (المحافظ) وأمين عام المجلس فيها، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: اختصاصات محافظ المحافظة.

الفرع الثاني: اختصاصات أمين عام المجلس المحلي للمحافظة.

الفرع الأول

اختصاصات محافظ المحافظة

يعتبر المحافظ رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في المحافظة والمديريات التابعة لها، ويكون له عليهم كافة السلطات والصلاحيات كالتعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب[1] لمن أخل من الموظفين العامين العاملين في نطاق المحافظة.

ويتولى المحافظ أيضاً ترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المختص، شريطة التقيد باستيفاء المرشحين شروط مواصفات وظائف الإدارة العليا وقواعد الترقية وفق القوانين والنظم[2].

ومن خلال النص يتضح أن رئيس الوحدة الإدارية يحمل أكثر من وصف ويمارس أكثر من وظيفة، الأمر الذي يصعب التميز بين رئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الأجهزة التنفيذية. حيث يعتبر رئيس الوحدة الإدارية بهذه الصفة هو رئيس المجلس المحلي المنتخب، وتبعاً لذلك يتولى رئاسة الهيئة الإدارية بصفته رئيساً للمجلس، ويرأس المكتب التنفيذي أو المجلس التنفيذي للجهاز الإداري الحكومي باعتباره رئيساً لجميع الموظفين

---

(1) المادة (43/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (43/ ب) من قانون السلطة المحلية، والمادة (62/ ج) من اللائحة التنفيذية.

العاملين في المحافظات والمديريات، وأكبر مسئولي الجهاز التنفيذي في الوحدة الإدارية، ولذلك فإن المشرع ساهم إلى حد كبير في خلط المفاهيم وصعوبة التميز لأنه لـم يلتـزم بصياغة منهجية واحدة، حيث أشار في نص المادة (3) من قانون السلطة المحليـة بـأن السلطة المحلية " تتألف من رئيس الوحدة الإدارية، والمجلس المحلي، والأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية...". فهو في تحديده لهذه السلطة في المحافظة والمديرية قد أختزل تلـك السلطات (التكوينات) الثلاثة في تكوينيين (المجلس المحلي، والأجهزة التنفيذيـة)، وهـو نهج مغاير للتحديد السابق من ناحية، ولترتيب السلطات المحلية من ناحية ثانية، حيـث جعل المجلس المحلي للوحدة الإدارية أولاً ثم أعقبه مباشرة بالجهاز التنفيذي وصدر هذا الجهاز بالمحافظ على مستوى المحافظة وبمدير عام المديرية على مستوى المديرية، ثـم عاد يطلق تسمية (رؤساء) الأجهزة التنفيذية على غير المحافظ ومدير عـام المديريـة، ومثال على ذلك نص المادة (43/ ب) المشار إليه، حيث ينعتهم تارة برؤساء الأجهـزة التنفيذية وأخرى بمديري الأجهزة التنفيذية، وإذا كان رئيس الوحدة الإدارية معلوما فمـن هم إذاً رؤساء الأجهزة التنفيذية، ومن هم مديري هذه الأجهزة؟ وما هي أجهزة السـلطة المحلية الوارد ذكرها في نص المادة (15) التي نصت على أن: " تمارس أجهزة السلطة المحلية بالوحدة الإدارية مهامها واختصاصاتها طبقاً للدستور والسياسة العامـة للدولـة وأحكام هذا القانون والقوانين والقرارات والنظم النافذة".

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا المقام هو: هـل يمـارس رؤسـاء الأجهـزة التنفيذية مهامهم وفقاً للدستور؟ أم وفقاً للقانون؟. فالنص عـام ومـن ثـم فـإن هـؤلاء يندرجون ضمن هذا العموم إلى جانب رؤسـاء الوحـدات الإداريـة، والمفتـرض أن المحافظ فقط هو الذي يمارس مهامـه وفقـاً للدسـتور والقـوانين العاديـة واللـوائح ويمارس غيره من الموظفين الإداريين مهامهم وفقـاً للقـوانين واللـوائح والقـرارات بالإضافة إلى مدير عام المديرية، فجميعهم مـوظفين إداريـين وتنفيـذيين يخضـعون لقانون الخدمة المدنية ويجري تعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وفقـاً لهـذا القـانون، وهـذا

على خلاف المحافظ الذي يتم اختياره لشغل هذا المنصب لاعتبارات سياسية لا علاقة لها بقانون الخدمة المدنية شأنه في ذلك شأن الوزير من هذه الوجهة[1].

ومما تقدم يعتبر رئيس المجلس المحلي للمحافظة (المحافظ) المسئول التنفيذي الأول عن تنسيق أعمال المجلس من ناحية وأعمال موظفي الإدارة المحلية من ناحية أخرى، فهو يعمل من خلال كونه رئيساً للمجلس المحلي على وضع السياسات المحلية وعلى توجيه الموظفين المحليين بتنفيذها، إذ يتوقع منه أن يمارس الدور القيادي في مواقف وظروف مختلفة.

ويتوقع من المحافظ أن يسلك سلوك القائد في علاقاته المتعددة داخل المجتمع المحلي سواء داخل الوحدة المحلية التي يرأسها أم خارجها، ومن واجبه في علاقاته مع وظيفته أن يحدد الأهداف التي ينبغي الوصول إليها، والعمل على تنسيق الجهود في هذا السبيل وتقويم هذا الأداء بشكل دوري. ومما لاشك فيه إنَّ هذا الدور بحاجه إلى خبرات إدارية وفنية من قبل رئيس المجلس والمكتب التنفيذي للمحافظة.

ونظراً لأهمية دور رئيس المجلس المحلي على مستوى الوحدة الإدارية وأهمية اختصاصاته تعمل بعض الدول على توزيع المهام المحلية بين رئيس المجلس المحلي وشخص آخر يعينه المجلس المحلي يتولى متابعة تنفيذ قرارات المجلس المحلي مع الجهات المختلفة[2]، ويسمى في بريطانيا رئيس الجهاز التنفيذي " chief Executive officer" ويكون مسئولاً أمام المجلس المحلي.

أما في الدول العربية لا يزال الشخص التنفيذي " رئيس الوحدة الإدارية " هو صاحب السلطة الكبيرة في تصريف شئون الوحدة الإدارية، بل إن السلطة تتركز في يده، وهو المسئول المباشر عن ممارستها أمام السلطة المركزية ولا يمارس المجلس المحلي

(1) د. دائل محمد اسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، الطبعة الرابعة 2002م ، مرجع سابق، ص 310.

(2) د. محمد قاسم القريوتي: " دور رئيس المجلس المحلي في تنمية المجتمع المحلي "مجلة الإدارة العامة، العدد 37 الرياض، مايو 1983م ص 106 وما بعدها.

أية سلطات عليه، وهذا يترك أثر كبيراً على نظام الإدارة المحلية بوجه عام وعلى دور المجلس المحلي ورئيسه بوجه خاص.

إلاّ أنَّ المشرع اليمني أسند للقانون ولائحته التنفيذية تحديد اختصاصات رئيس المجلس المحلي ونصت المادة (39) من قانون السلطة المحلية على أن: " المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه، وهو المسئول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية".

وإذا تابعنا معرفة أهم الأشخاص الذين أشار إليهم القانون ولائحته التنفيذية كأطراف قيادية في السلطة المحلية سنجد أن هناك شخصان أحدهما المحافظ وهو معين وفقاً للقانون كرئيس للوحدة الإدارية من ناحية، وتلقائياً رئيس للمجلس المحلي المنتخب فيها من ناحية أخرى، أما الشخص الثاني فهو أمين عام المجلس المحلي في الوحدة الإدارية ويشغل هذا المنصب بطريق الانتخاب كما أوضحنا سلفاً.

وقد أشارت المادة (41) من القانون على أن: " يتولى المحافظ الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المحافظة في كافة المجالات، وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها وله على سبيل المثال ممارسة المهام والاختصاصات الآتية:

رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة ومكتبه التنفيذي والإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لهذه الاجتماعات، ومتابعة وتقييم سير العمل ونظم التقارير الخاصة بالخطة والموازنة والأنشطة الأخرى، والقيام بالتفتيش الدوري المفاجئ في المحافظة والمديريات.

المحافظة على الأموال العامة وحماية الحقوق والحريات، وإبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وفقاً لإعلان المناقصات[1].

تعميم القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من السلطات المركزية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية، وتعزيز دور القضاء وذلك من خلال إحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانوني إلى الأجهزة القضائية المختصة، وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التي يطلب منه القضاء تنفيذها.

التنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة مع إجراء الترتيبات اللازمة مع الأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير المواد التموينية لسكان المحافظة ومتابعة التنفيذ لتوزيعها.

اتخاذ التدابير العاجلة وإجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من آثارها، وتمثيل المحافظة ومجلسها المحلي أمام القضاء وفي مواجهة الغير[2].

إحاطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بترشيحات رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة، والتنسيق بين المجالس المحلية للمديريات وحل أي خلافات قد تنشأ بينها أو بينها وبين أي من الأجهزة التنفيذية، وتوجيه الدعوة لعقد اجتماعات استثنائية للمجالس المحلية للمديريات[3].

فضلاً عن ذلك يقدم المحافظ للهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة قبل كل اجتماع دوري للمجلس تقريراً مفصلاً عن نشاط المحافظة ومستوى تنفيذ الخطط والقرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس تمهيداً لعرضها على المجلس المحلي[4]،

(1) المادة (41/ الفقرات من 1– 7، 9) من قانون السلطة المحلية.
(2) المادة (41/ الفقرات 8، 10، 11، 12، 16) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (41/ الفقرات 13، 14، 17) من قانون السلطة المحلية.
(4) المادة (42) من قانون السلطة المحلية.

ويكون المحافظ رئساً لجميع الموظفين المدنين العاملين في نطاق المحافظة، وبالتالي تنقل له جميع السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب، ويتولى ترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني[1]، كما يتولى القيام برفع تقارير دورية منتظمة إلى الوزير المختص عن أنشطة أجهزة السلطة المحلية في المحافظة والمشاكل والمعوقات التي تواجهها مشفوعة بآرائه ومقترحاته، كما يقوم برفع تقارير دورية إلى الوزير المختص عن نشاط وأداء وسلوك مديري عموم المديريات ومدى انضباطهم وتقيدهم بأداء الواجبات المناطة بهم مشفوعة بآرائه ومقترحاته[2].

ويتضح مما سبق أن اختصاصات المحافظ يمكن تقسيمها إلى اختصاصات عامة واختصاصات على وجه التحديد، فالاختصاصات العامة مثل تنفيذ السياسة العامة للدولة وتنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من السلطة المركزية كافة، والإشراف على تسيير الشئون المحلية في المجالات المختلفة.

أما القسم الآخر من الاختصاصات المحلية والمحددة تفصيلاً على ثلاثة أنواع من حيث مجالاتها، وهي ما يتعلق منها بالنظام العام وما يتعلق بالهيئات المحلية، وأخيراً ما يتعلق منها بفروع الوزارات والدوائر المركزية والمؤسسات المحلية.

كما أن المادة (61/ 18) من اللائحة التنفيذية أجازت للمحافظ ممارسة أية مهام تقتضيها طبيعة وظيفته أو تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة أو يكلف بها من قبل المجلس المحلي، إضافة إلى ذلك جاءت المواد من (62- 67) من اللائحة محددة تفاصيل أخرى لمهام وأساليب عمل المحافظ لعل أهمها المادة (62) التي تقول: " يكون المحافظ رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في المحافظة والمديريات التابعة لها ويكون له عليهم كافة السلطات والصلاحيات المقررة قانوناً للوزراء".

---

(1) المادة (43) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (44) من قانون السلطة المحلية.

والملاحظ أن تلك الاختصاصات هي من صلب مهام رؤساء المجالس المحلية في كثير من الدول حيث يأخذ بها نظام الحكم المحلي في بريطانيا، فضلاً عن ذلك يجوز لرئيس المجلس المحلي ببريطانيا استبعاد أي شخص يخل بنظام الاجتماع أو يسئ التصرف ولو كان من أعضاء المجلس للحفاظ على الانضباط(1).

أما المشرع الفرنسي فقد نقل إلى رئيس المجلس المحلي اختصاصات جديدة بموجب القانون رقم 213 لسنة 1982م كانت تدخل في اختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية، وقد شكل هذا تطوراً في نظام الإدارة المحلية الفرنسية على مستوى الإقليم والمحافظات، وأما على مستوى البلدية فيمارس العمدة اختصاصات مزدوجة بصفته رئيس المجلس المحلي من ناحية، وممثل السلطة المركزية من ناحية أخرى، وقد سبق لنا التعرف على اختصاصاته بصفته ممثل السلطة المركزية والتي يمارسها تحت إشراف مفوض الجمهورية في المحافظة.

الفرع الثاني

اختصاصات أمين عام المجالس المحلي للمحافظة

إنَّ أمين عام المجلس المحلي للمحافظة يعتبر مساعداً لرئيس المجلس المحلي ونائباً لرئيس الوحدة الإدارية بقوة القانون، فإنه بذلك لا يشارك المحافظ فقط في إدارة شئون المجلس المحلي، وإنما في الشئون المتعلقة بأعمال الجهاز التنفيذي، حيث أعتبره المشرع نائباً لرئيس المكتب التنفيذي(2).

ويمارس أمين عام المجلس المحلي للمحافظة على وجه الخصوص مهمة الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي، ومتابعة إعداد مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة، ومتابعة انجازها في مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى المحافظ، كما يقوم باقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لتسيير أعمال المجلس وتنفيذها بعد إقرارها، ومتابعة أعمال اللجان المختلفة التي يشكلها المجلس،

---

(1) د. صلاح الدين صادق: الحكم المحلي في انجلترا، مرجع سابق، ص 287.
(2) المادة (47) من قانون السلطة المحلية.

وتنسيق العلاقات والجهود مع الجمعيات والمنظمات والاتحادات الاجتماعية والمهنية والإبداعية، وأية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس أو المحافظ[1].

كما أن المادة (93) من اللائحة التنفيذية للقانون نصت على أن: " يتولى أمين عام المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية كل فيما يخصه ممارسة المهام والاختصاصات التالية:

مساعدة رئيس الوحدة الإدارية في إدارة شئون مجلسها المحلي، من خلال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس، ومتابعة إعداد مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالوحدة الإدارية ومتابعة إنجازها في مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى رئيس الوحدة الإدارية[2].

كما يتولى ممارسة سلطات وصلاحيات رئيس الوحدة الإدارية في حالة غيابه أو خلو منصبه، ويقوم بأية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس المحلي أو رئيس الوحدة الإدارية[3].

ومن خلال دراسة اختصاصات المحافظ، وأمين عام المجلس المحلي نستخلص طبيعة العلاقة والتكامل بين مهام كلٍ من الأمين العام ورئيس الوحدة الإدارية (المحافظ).

1- يقوم الأمين العام بمساعدة رئيس الوحدة الإدارية في كل ما يطلب منه لصالح إدارة المجلس.

2- يقوم الأمين العام بالإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي، فالقانون خول رئيس الوحدة الإدارية بدعوة المجلس للاجتماع بناءً على هذا الإعداد والتحضير من قبل الأمين العام.

3- يقوم بمتابعة إعداد مشروع الخطة الخاصة بالوحدة الإدارية وليس بشئون المجلس المحلي فقط، ومن هنا نلاحظ تعاضد اختصاصات المجلس المحلي

---

(1) المادة (22) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (93/ 1، 2، 3) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(3) المادة (93/ 7، 8) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

باختصاصات الجهاز التنفيذي التي ينسقها رئيس الوحدة الإدارية مع أمين عام المجلس الذي يرفع التقارير الدورية عن مشروع خطة التنمية إلى رئيس الوحدة الإدارية.

4- يقوم بكافة أعمال رئيس الوحدة الإدارية سواءً ما يتعلق بشئون المجلس المحلي أم التي تتعلق بشئون الوحدة الإدارية والجهاز التنفيذي.

وفي جميع الأحوال نستخلص أن أعمال الأمين العام واختصاصاته تأتي مساعدة ومكملة لأعمال رئيس الوحدة الإدارية، وذلك بحكم طبيعة منصبه في الوحدة الإدارية، وهذا هو الأصل في طبيعة العلاقة بين مهام الاثنين.

المطلب الثالث

اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية للمديرية

سوف نتناول في هذا المطلب اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية للمديرية المتمثلة باختصاص رئيس المجلس المحلي للمديرية، وأمين عام المجلس المحلي فيها، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس المحلي للمديرية.

الفرع الثاني: اختصاصات أمين عام المجلس المحلي للمديرية.

الفرع الأول

اختصاصات رئيس المجلس المحلي للمديرية

يتولى مدير عام المديرية تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المديرية في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها، وله في سبيل ذلك ممارسة المهام والاختصاصات الآتية[1]:

---

(1) المادة (84) من قانون السلطة المحلية، والمادة (71) من اللائحة التنفيذية.

1- رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمديرية وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه وأهدافه ودوره في تنمية المجتمع المحلي.

2- الإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.

3- رئاسة المكتب التنفيذي للمديرية والإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعاته.

4- المحافظة على الأموال العامة، وحماية الحقوق والحريات العامة.

5- تنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة من المحافظ وغيرها من المهام.

6- إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذيه الأجهزة التنفيذية للمديرية بعد إعلان المناقصات عنها وفقاً للقوانين، وتعزيـ دور القضاء وذلك بإحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانوني إل الأجهزة القضائية المختصة وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التي يطلب من القضاء تنفيذها.

7- يقوم بإجراء الترتيبات اللازمة مع المحافظ والأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير المواد التموينية لسكان المديرية ومراقبة توزيعها.

8- اتخاذ التدابير العاجلة وإجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من آثارها، وإعد التقارير الدورية إلى المحافظ عن مستوى أداء الأجهزة التنفيذية بالمديريـ لمهامها وتنفيذها لخططها وبرامجها.

الفرع الثاني

اختصاصات أمين عام المجلس المحلي للمديرية

يتولى أمين عام المجلس المحلي للمديرية مساعدة مدير عام المديرية في إدا شئون مجلسها المحلي، ويمارس الاختصاصات والمهام التي يقوم بها أمين عام المجلـ

المحلي للمحافظة، مع اختلاف في العلاقة حيث أن أمين عام المجلس المحلي للمحافظة علاقته بالمحافظ، بينما علاقة أمين عام المجلس المحلي للمديرية بمدير عام المديرية[1].

أما بالنسبة لطبيعة العلاقة بين رئيس الوحدة الإدارية، وأمين عام المجلس المحلي للمديرية، فإنه ينطبق عليها ما ينطبق على العلاقة بين مهام رئيس الوحدة الإدارية ومهام أمين عام المجلس المحلي في إطار المحافظة.

المطلب الرابع

اختصاصات المكاتب التنفيذية

تقوم المكاتب التنفيذية بتنفيذ المهام الملقاة على عاتق وحدات الإدارة المحلية على مستوى المحافظة والمديرية، وذلك من خلال الإلمام الكافي بأحكام القانون واللوائح المنفذة له، بما يمكنها من معرفة مهامها واختصاصاتها وحدود علاقتها مع الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية، وبما يكفل عدم التجاوز للمهام والاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها، والعمل على إيجاد صيغ متطورة للتعامل وتحقيق التعاون التام ومعالجة الإختلالات وحل المشاكل أولاً بأول وعدم حدوث أية تطبيقات خاطئة تؤثر سلباً على سير العمل في الوحدة الإدارية ومستوى تطبيق نظام السلطة المحلية[2].

ويتضح من ذلك أن هذه المكاتب تقوم بتنفيذ عدد واسع من المهام في جميع المجالات وفي مقدمتها تلك المهام والمشروعات المرتبطة بتطوير المستوى المادي لحياة سكان الوحدات الإدارية، وإلى جانب ذلك توجد عدد من المهام التي تؤديها المكاتب التنفيذية.

لذلك سوف نتناول اختصاصات المكاتب التنفيذية من خلال الإشارة إلى اختصاصاتها في كل من المحافظة والمديرية، سواء منها مكاتب المحافظة أم المديرية، فنتناولها على النحو الآتي:

---

(1) المادة (64) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (133) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

خصص القانون بكل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية مكتباً تنفيذياً يتولى ممارسة المهام والاختصاصات الآتية(1):

1- تحديد احتياجات الوحدة الإدارية من المشاريع وتقدير التمويل لها وإعداد مشروع خطة التنمية والموازنة السنوية الخاصة بها قبل عرضها على المجلس المحلي.

2- تنسيق نشاطات الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية تنفيذاً وتخطيطاً.

3- دراسة ومناقشة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج والأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية وتقييم مستوى الأداء.

4- بحث الوسائل الكفيلة بالتنفيذ الأمثل للقرارات المركزية وقرارات المجلس المحلي للوحدة الإدارية.

5- وضع الخطط والبرامج الخاصة بتحصيل الموارد المالية بما يكفل رفع كفاءة التحصيل وتقييم التنفيذ بصورة مستمرة.

6- اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بمواجهة الكوارث الطبيعية وتفعيل أنشطة الدفاع المدني.

7- دراسة وبحث ما يحال إليها من موضوعات من قبل رئيس الوحد[illegible] الإدارية أو المجلس المحلي فيها وإبداء الرأي بشأنها.

8- دراسة وتقييم الوضع الإداري للوحدة الإدارية واقتراح الوسائل والخطط الكفيلة بتحسين وتطوير مستوى الأداء.

فضلاً عن ذلك أناط المشرع بالمكاتب التنفيذية للمحافظة سلطة الإشراف على أعمال المكاتب التنفيذية للمديريات ومساعدتها في تنفيذ تلك المهام المنوط[illegible] بها(2).

---

(1) المادة (137) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) المادة (138) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

المبحث الثالث

الموارد المالية للسلطة المحلية

تمهيد وتقسيم:

لاشك أن النص على أن يكون للوحدات الإدارية المحلية موارد مالية يقتضي تمتعها بالشخصية المعنوية، والاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، ويعني ذلك توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق تملك الأموال الخاصة " Domaine prive" والأموال العامة " Domaine public" وعدم إمكانية استعمال أموالها من قبل السلطة المركزية أو أية هيئة معنوية أخرى إلاّ بإذنها، ومن البديهي القول أن الاستقلال الإداري للسلطة المحلية يقتضي أن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسئولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية، بتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات[1].

فما هي مصادر تمويل هذه الوحدات للقيام بواجباتها؟ وهل مواطني الوحدة الإدارية هم المصدر الوحيد أم أن هناك مصادر أخرى نظراً لتنوع المهام والواجبات على هذه الوحدات؟

مما لاشك فيه أن الحكومة المركزية تستطيع تدبير الأموال اللازمة لتغطية احتياجات السلطات المحلية في صورة إعانات أو مخصصات تدرج ضمن موازنة الدولة العامة، إلاّ أنَّ هذا الأسلوب في تمويل الخدمات المحلية من شأنه أن يؤدي إلى إخضاع أعمال السلطات المحلية لرقابة مركزية صارمة، فالهيئة التي تزود بالمال من حقها أن تراقب إنفاق هذا المال للتأكد من إنفاقه في الأوجه المخصصة له، ومن حقها أيضاً أن

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: التمويل المحلي للوحدات الإدارية، دراسة مقارنة، المملكة المتحدة – فرنسا – يوغسلافيا – مصر – الأردن، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان – الأردن، 1985م ص 9.

– د. حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص 221.

تمنح هذا المال أو تمنعه عن السلطة المحلية التي لا تمتثل لأوامرها ونواهيهـا، الأمـر الذي يؤدي إلى تقبل السلطات المحلية المزيد من التدخل المركزي، وإلى تنازلها عن قدر من استقلالها الإداري في سبيل الحصول على الإعانات الحكومية[1].

إلاَّ أنَّ المساهمة المالية من قبل سكان الوحـدة الإداريـة فـي تمويـل السـلطة المحلية، عملية تحقـق الرابطـة الماديـة بـين المـواطن والسـلطة المحليـة نظـراً لارتباط عنصر التكليف المادي بحق الرقابـة الـذي يباشـره علـى مجـالس الإدارة المالية للتأكد من الطريقة التي تنفق فيها أموالها، إضـافة إلـى أن مسـاهمة المـواطن في تمويل إدارته تثير الشعور لديه بالمسئولية من خـلال دفـع الضـرائب والرسـوم المحلية التي تمكنه من قيـاس مجهـودات القـائمين علـى مجـالس الإدارة المحليـة ومقدار ما يقدمونه من خدمات محلية.

كما أنَّ مساهمة المواطنين المحليين في تمويـل الإدارة المحليـة قـد لا يكـون كافياً لضآلة الموارد المحلية غالباً، الأمر الذي يوجب علـى الدولـة إعانـة المجـالس المحلية ومدها بالأموال اللازمة لتنفيذ الحـد الأدنـى مـن الخـدمات، ولتحقيـق قـدر من المساواة بين إقليم وآخر مـن أقـاليم الدولـة، وللحيلولـة دون ارتفـاع مسـتوى الضرائب والرسوم المحلية ممـا قـد يـؤدي إلـى زيـادة أعبـاء المـواطنين الـذين يتحملون أساساً الضرائب والرسوم الحكومية المختلفة[2].

وتبرز في الوقت الحاضر مشكلة عدم كفاية الموارد المالية المحلية اللازمة لإنشاء المرافق وأداء الخدمات، خاصة وأن قدرة الإدارة المحلية في الحصول على هذه الموارد قد لا تكون ميسرة في كل الأنظمة والدول، فهناك قيود تفرضها بعض التشريعات علـى فرض الضرائب والرسوم المحلية أو حتى على إجراء القروض وطلب التبرعات، وهناك مدن وقرى تفتقر إلى الموارد الطبيعية، أو إلى قدرة المواطنين على الأداء. نظراً لصغر مساحتها أو قلة عدد سكانها أو كساد مواسمها أو ضعف أنشطتها الزراعية أو التجارية

---

(1) د. خالد سماره الزعبي: التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سابق، ص 9.

(2) د. حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص 221.

الصناعية، مما يجعل مساهمة الدولة في ميزانياتها أمراً حيوياً. ويزداد الأمر صعوبة عندما تشكو ميزانية الدولة ذاتها من الضعف وعدم القدرة على تقديم الإعانات.

وعلى الرغم من أن اعتماد الإدارة المحلية على مساعدات السلطة المركزية المالية يؤدي إلى تقييد حرية المجالس المحلية القائمة، ويزيد من حدة الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على ميزانياتها ومعرفة صرف إيراداتها، إلاَّ أنَّ حجم الموارد المحلية وطبيعة المصادر التموينية تشكل معياراً حاسماً للتفرقة بين النظامين المركزي واللامركزي، ومن ثم فإن أهم ما ورد في هذا الصدد هو ما نص عليه المشرع اليمني على أن: " تنتقل بقوة القانون كافة الإعتمادات والمخصصات المالية الجارية والاستثمارية المعتمدة في الموازنة العامة للدولة والخاصة بالأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية إلى حساب كل وحدة إدارية على حدة وذلك اعتباراً من تاريخ انتخاب المجالس المحلية"[1].

ومن خلال هذا النص المتميز عن غيره من النصوص القانونية محل الدراسة تم وضع اللبنات الأولى للإدارة اللامركزية، وتجسيد متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على أرض الواقع، ومن ثم فإن هذا النص يشكل مع غيره من النصوص المتعلقة بالتمويل المحلي خطوة إيجابية نحو إقامة لامركزية حقيقية.

وقد خصص المشرع اليمني الباب الخامس من قانون السلطة المحلية الحالي للحديث عن الموارد المالية للوحدات الإدارية، حيث أشار في نص المادة (123) منه على بنود هذه الموارد دون تحديد أنواعها كما فعلت القوانين الملغية التي قسمت الموارد المالية إلى ثلاثة أنواع هي الموارد المركزية، والموارد المشتركة، والموارد المحلية.

ولا شك أن قانون السلطة المحلية أحدث نقلة نوعية كبيرة في الواقع الإداري والتشريعي والتنموي، حيث نُقلت اليمن من خلاله إلى نظام اللامركزية الإدارية والمالية بدلاً من نظام المركزية.

---

(1) المادة (163) من قانون السلطة المحلية.

ويتضح أن المشرع اليمني سلك مسلك المشرع في ج. ع. ي. الذي حدد الموارد المالية للمجالس المحلية بثلاثة أنواع موارد مركزية، موارد مشتركة، موارد خاصة، والتي قد تكون متشابهه مع ما أقره المشرع في ظل القانون رقم 4 لسنة 2000م المعدل.

بخلاف المشرع اليمني في ج. ي. د. ش. الذي حصر مجالس الشعب المحلية في ممارسة مهامها على موارد مالية محددة(1).

لهذا سنتناول في هذا المبحث دراسة الموارد المالية للمجالس المحلية، والموازنة المحلية والخطة الاستثمارية وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

الموارد المالية للمجالس المحلية

من خلال استعراض مهام واختصاصات المجالس المحلية يتضح أنها مهام تحقق رغبة المواطنين وإشباع حاجاتهم، وقد يطمع البعض بتوسعة نطاق هذه الخدمات عن طريق تقديم الهبات والتبرعات للمجالس المحلية، ولهذا فإن الوحدات الإدارية تشكل مجالاً لممارسة النشاط الإداري وتنفيذ مشروعات التنمية، ومن ثم فهي المعنية بالموارد المالية وبالموازنات المحلية، ولهذا الغرض قسم المشرع مصادر التمويل المحلي إلى

---

(1) فقد قرر قانون ج. ي. د. ش لسنة 1988م لمجالس الشعب المحلية ممارسة مهامها معتمدة في ذلك على الموارد المالية المحددة في نص المادة (8) من قرار مجلس الوزراء رقم 106 لسنة 1988م، وهي:

1- 25% من الموفورات الفعلية التي تحققها المحافظة من الاعتمادات الجارية والمرصودة بموازنتها.

2- 50% من الزيادة الفعلية من الموارد التي تحققها المحافظة المعنية من الموارد المخططة بموازنتها.

3- الهبات المالية التي تقررها الدولة.

4- الهبات والتبرعات المقدمة للمحافظة من أي مصدر شريطة موافقة وزارة المالية.

5- مساهمة المواطنين غير المحددة، لتمويل مشروعات تطويرية يقوم بها المواطنون أنفسهم.

6- العائد المالي لأي نشاط اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي تقوم به المحافظة.

7- أي رسوم أو موارد مالية أخرى.

قسمين أحدهما للإنفاق الجاري والآخر للإنفاق الاستثماري، حيث جعل لكل من المحافظة والمديرية ميزانية مالية مستقلة تختلف أوعيتها وتتعدد مصادرها، ويجري تخصيص جميع مواردها المالية المتعلقة بالجانب الاستثماري للإنفاق على مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون غيرها من أوجه الإنفاق الأخرى المتعلقة بالإنفاق الجاري للمحافظات والمديريات من ناحية، ومجالسها المحلية من ناحية أخرى، حيث تتكفل الحكومة المركزية بتمويل هذا الجانب سنوياً من الموازنة العامة للدولة[1].

إلاّ أن القانون لم يحدد مقدار هذا الجانب من الإنفاق ولا كيفية توزيعه على المحافظات والمديريات ونسبة ما ستحصل عليه كل محافظة ومديرية على حدة، لذلك فإن الموارد المالية المخصصة للإنفاق الاستثماري والمنصوص عليها في المادة (123) من قانون السلطة المحلية هي التي ينبغي تناولها.

ونظراً لكون المديرية تشكل الوعاء الرئيسي للموارد المحلية، وفي نطاقها تنفذ مشروعات التنمية المحلية فإنها من هذه الوجهة تفترق عن المحافظة التي لا تعدو أن تكون مجرد جهاز للمداولات واتخاذ القرارات، والإشراف والرقابة على المديريات الواقعة في نطاقها، ولذلك خصها المشرع بمعظم الموارد المحلية، ومن ثم صنف موارد المحافظات والمديريات إلى أربعة أنواع هي[2]: الموارد المحلية، والموارد المشتركة، والموارد العامة المشتركة، والدعم المركزي.

ومما سبق يقتضي أن ندرس في هذا المطلب أنواع الموارد المالية لكل من المديرية والمحافظة، وطرق تحصيل هذه الموارد، وإجراءات توزيع الموارد المشتركة على الوحدات الإدارية وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الموارد المالية للوحدات الإدارية.

الفرع الثاني: تحصيل الموارد المالية للوحدات الإدارية.

الفرع الثالث: إجراءات توزيع الموارد المشتركة على الوحدات الإدارية.

---

(1) المادة (125) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (123) من قانون السلطة المحلية.

الفرع الأول

الموارد المالية للوحدات الإدارية

أولاً: الموارد المالية للمديرية:

تتكون الموارد المالية للمديرية من مصدرين رئيسيين أحدهما مصدر محلي والأخر مصدر مركزي [1]:

1- المصدر المحلي:

ويشتمل المصدر المحلي على نوعين من الموارد هي موارد محلية مستقلة وموارد مشتركة على مستوى المحافظة.

أ- **الموارد المحلية المستقلة:** وتتكون من الضرائب والرسوم المحلية التي تجبى في نطاق المديرية وتخصص حصيلتها لصالح هذه المديرية دون مشاركة غيرها من مديريات المحافظة، كما أن أوعية هذا النوع من الموارد المحلية يختلف عن أوعية الموارد المحلية المشتركة في حدود النسبة التي تحصل عليها المديرية من غيرها من المديريات الواقعة في نطاق المحافظة.

ومما سبق يتضح أن الموارد المالية المحلية (المستقلة) هي التي تجبى في المديرية لصالحها وفقاً لنص المادة (123) البند الأول من القانون وتتكون من:

50% من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها، إضافة إلى رسوم الضرائب المفروضة على تذاكر السينما والمهرجانات والفعاليات الرياضية وغيرها من وسائل الترفيه، ورسوم الدعاية والإعلان، وترخيص البناء، ورسوم فتح المحلات التجارية، ورسوم توثيق العقود والمحررات، ورسوم حفر البيارات، والرسوم المضافة على رسوم خدمات المسالخ وأسواق اللحوم والأسماك، ورسوم خدمات الأحوال الشخصية والسجل المدني، ورسوم خدمات النظافة وتحسين المدن، ورسوم التطعيم الحيواني والنباتي، ورسوم القيا

---

(1) المادة (123/ البند أولاً وثانياً) من قانون السلطة المحلية.

والتسجيل بالسجل العقاري، ورسوم الخدمات التعليمية، ورسوم استخدام أرضيات الأسواق العامة والأرصفة، ورسوم الانتفاع بمواقف سيارات نقل الركاب والبضائع، وعائدات استغلال المحاجر ورسوم استغلال الشواطئ والسواحل، وحصيلة التصرف بالأراضي والعقارات الحكومية في إطار الوحدة الإدارية وقيمها الايجارية، والموارد التي تحصل عليها الأجهزة التنفيذية نظير الخدمات التي تقدمها وعائداتها الاستثمارية، والرسوم التي يجري جبايتها وتحصيلها باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وذلك على النحو الآتي:

- الرسم المضاف على فواتير الكهرباء والمياه والتلفون.
- الرسم المقرر على حمولات وسائل نقل الأحجار والحصى والرمل.
- الرسوم المقررة على نقل الركاب براً.

فضلاً عن ذلك رسوم تراخيص مزاولة المهن المختلفة وتجديداتها، والرسم المضاف على الرسوم المقررة على الطرود البريدية، والرسوم السياحية ورسوم الإقامة بالفنادق والمنشآت السياحية والترفيهية، ورسوم دخول المتاحف والأماكن الأثرية، والرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة، وكافة الغرامات المرتبطة بالرسوم المبينة بالبنود السابقة لتجديداتها، والهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية في المديرية، والهبات والتبرعات والمساعدات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية إضافة إلى الهبات والوصايا التي تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية، وضريبة المهن الحرة.

ب- الموارد المشتركة على مستوى المحافظة: هي الموارد التي تقرر كرسوم أو نسب معينة من دخل معين لصالح المجالس المحلية في نطاق المحافظة، وتوزيع حصيلتها بين هذه المجالس، وتشكل الرسوم الجزء الأساسي من مصدر الموارد الذاتية

لهذه المجالس، حيث تبلغ الرسوم على مستوى المحافظة 28 نوعاً كما حددتها المادة (123) البند ثانياً وهي[1]:

---

(1) أما بالنسبة للموارد المشتركة في ج. ع. ي. سابقاً يتم جبايتها في نطاق الوحدة المحلية، ويحصل المجلس الذي تتم جباية هذه الموارد في نطاقه الجغرافي نسبة 50% من حصيلتها، ويوزع الباقي على المجالس الأخرى في نطاق اللواء " المحافظة " وتتحدد مصادر هذا النوع من الموارد وفقاً لنص المادة (34) والفقرة (2) من المادة (32) من القانون رقم 12 لسنة 1985م، والفقرة (2) من المادة (25) من اللائحة التنفيذية بالآتي:

1- الرسوم التي يقرها مجلس الوزراء لصالح التطوير التعاوني.
2- الرسوم التي كانت مقررة للمجالس البلدية وهي الرسوم التي كان يتم جبايتها عن طريق مكتب البلديات والإسكان وفقاً للقانون رقم 8 لسنة 1981م والتي أشارت إليها المادة (12) من اللائحة التنفيذية للمجالس البلدية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 37 لسنة 1983م.
3- يتم تحصيل هذه الرسوم عن طريق الأجهزة الرسمية المختصة، ويتم تسليم حصيلتها مباشر إلى الأمانة الفرعية للاتحاد ليتم توزيعها تحت إشراف المحافظ، ولكن ينبغي أن تحدد حصيلة كل وحدة إدارية على حدة لأن التوزيع سيتم على أساس هذا التحديد، وذلك على النحو الآتي:
أ- 50% من حصيلة كل وحدة إدارية للمجلس المحلي بها.
ب- 50 % الأخرى من حصيلة كل الوحدات الإدارية في نطاق اللواء توزع على المجالس المحلية في هذا النطاق وفقاً للأسس التي تقررها الهيئة الإدارية لاتحاد المجالس المحلية.

كما أشارت المادة (35) من القانون رقم 12 لسنة 1985م على تحديد الموارد الخاصة المتمثلة بالآتي:

1- الضرائب والرسوم المحلية المقررة لصالح المجلس المحلي، ويتم تحصيل هذه الموارد عن طريق الجهة الرسمية المختصة وتسلم إلى الهيئة الإدارية المعنية.
2- حصيلة استثمار أموال المجلس وإيرادات المرافق التي يديرها.
3- التبرعات والهبات والوصايا المخصصة لأغراض المجلس. إلاّ أن التبرعات وهي قد تكون داخلية وقد تكون خارجية.

أما التبرعات الداخلية: فمن حق الهيئة الإدارية قبولها دون حاجة لأخذ موافقة سلطة أخرى ما لم تكن مقيدة بشرط، فإذا كانت مقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس المحلي، وإن اشترط تخصيصها لغرض معين فلا يجوز قبولها إلاّ بموافقة الأمين العام للاتحاد.

وأما التبرعات الخارجية: وهي التي يقدمها أشخاص أو هيئات أجنبية فلا يجوز قبولها إلاّ بموافقة رئيس مجلس الوزراء، وفقاً لنص المادة (34) والفقرة (2) من المادة (32) من القانون رقم 12 لسنة 1985م والفقرة (2) من المادة (25) من اللائحة التنفيذية.

1- الإعانات الحكومية.
2- المساهمات النقدية أو العينية التي يقدمها المواطنون لصالح المشروعات التي تقام لصالحهم.

50% من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها، والضريبة المستحقة على الريع العقاري، وضريبة استهلاك القات، ورسوم القيد في السجل التجاري، ورسوم تراخيص قيادة وسائل النقل، ورسوم تراخيص تسيير وسائل النقل، ورسوم نقل ملكية وسائل النقل، ورسوم الخدمات الطبية والصحية، وغرامات المخالفات المرورية، ورسوم الشهادات الصحية، ورسوم تراخيص الاصطياد، ورسوم تراخيص حفر الآبار الارتوازية، ورسوم جوازات السفر، والرسوم المقررة على الطرود الواصلة إلى المنافذ البحرية والبرية والجوية، وكافة الغرامات المرتبطة بالضرائب والرسوم المبنية في البنود السابقة.

فضلاً عن ذلك خول القانون الأجهزة التنفيذية جباية الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة كمورد مشترك، والهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية، والهبات والتبرعات والمساعدات التي تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية.

فيما تحصل المجالس المحلية في نطاق المحافظة على 50% من الزيادة الفعلية من الموارد المحصلة عما هو مخطط له في تقديرات الموازنة السنوية، ما لم تكن هذه الزيادة

=

3- القروض التي يحصل عليها المجلس من بنك التسليف التعاوني والزراعي لتغطية نفقاته الاستثمارية.

والملاحظ أن القروض المسموح بها للمجالس المحلية، هي قروض بنك التسليف التعاوني الزراعي " وهو بنك حكومي " فقط، بمعنى أنه لا يجوز للمجالس المحلية عقد القروض مع المواطنين، أو مع أشخاص أو هيئات أجنبية.

وتتولى كل هيئة إدارية تحصيل الموارد الخاصة – من غير الرسوم والضرائب– مباشرة مع مراعاة الإجراءات القانونية السابقة، والسجلات المنتظمة، والسندات المعتمدة رسمياً تحت إشراف المسئول المالي، وفقاً لنص المادة (25 /3) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 1985م. ويفتح لكل مجلس حساب باسمه في بنك التسليف التعاوني الزراعي، وفقاً لنص المادة (41) من القانون رقم 12 لسنة 1985م.

ناتجة عن ضريبة أو رسوم جديدة، وضرائب كسب العمل للمهن الحرة، ورسوم تراخيص المنشآت التعليمية والصحية الخاصة، ورسوم فتح الصيدليات والأشعة والمختبرات والمخازن بكل أنواعها، ورسوم إنشاء مكاتب الإرشاد الزراعي والمشاتل والمزارع الخاصة، ورسوم المخططات العمرانية والمساحية، وغرامات افتقاد العاملين لبطاقة اللياقة الصحية، ورسوم تراخيص حيازة الأسلحة الشخصية وتجديداتها، ورسوم تراخيص مدارس تدريب قيادة السيارات، ورسوم تصاريح العمل والإقامة للعرب والأجانب وتمديداتها.

فيما نصت المادة (124/ أ) من القانون ذاته على أن: " يصدر بتحديد قيم الرسوم الخدمية المبينة في البندين أولاً وثانياً من المادة (123) قرار من مجلس الوزراء".

ومما سبق يتضح أن القانون قد أورد مسميات أو أوعية لرسوم وموارد ولم يحدد قيمها، ولعل في ذلك حكمة ابتغاها المشرع وهي تخويل القانون لمجلس الوزراء تحديد قيم الموارد، بما يؤدي إلى سهولة ومرونة تعديل قيمها في أي وقت (كلما رأت المحليات أو السلطة المركزية ذلك) في حين أنه لو تحددت القيم في القانون فإن إجراءات تعديلها ستكون طويلة حيث سيقتضي الأمر إعدادها وعرضها على مجلس الوزراء ثم مجلس النواب ثم إصدارها بقانون وهي إجراءات تستغرق وقتاً طويلاً.

2- المصدر المركزي:

ويشمل هذا المصدر نوعيين من الموارد المركزية، الأول ما تحصل عليه المديرية من الموارد العامة المشتركة، والثاني ما تحصل عليه من الدعم المركزي الذي تخصصه الحكومة المركزية، ونتناول هذين الموردين بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

أ- الموارد العامة المشتركة:

الموارد العامة المشتركة هي الموارد التي نص عليها قانون السلطة المحلية في البند (ثالثا) من المادة (123) وتتكون من الآتي:

- ما يتم تحصيله مركزياً باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وهي:
  - الرسوم المفروضة على تذاكر السفر الجوية والبحرية.
  - الرسم المقرر على كل برميل بترول أو ديزل أو جاز يباع للمحطات.
- 30% من الموارد السنوية للصناديق الآتية:
  - صندوق صيانة الطرق.
  - صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي.
  - صندوق رعاية النشء والشباب والرياضة. على أن تخصص هذه الموارد لذات الأغراض التي أنشئت الصناديق من أجلها.

وتتباين مصادر الموارد المحلية من وحدة إدارية لأخرى وذلك لارتباط الجهات التي تقدم دعماً لهذه الوحدات. ويمكن القول بأن الشكل العام للمصادر الأخرى من موارد هذه الوحدات تتمثل بالآتي:

- الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والشخصيات الاعتبارية في المديرية[1].
- الهبات والتبرعات والمساعدات التي تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية[2].
- وإذا كانت الفقرتان أعلاه قد وردتا في موارد المديريات المحلية والموارد المشتركة على مستوى المحافظة إلاَّ أنَّ المصادر الخارجية تتعدى ذلك إلى الموارد المشتركة على مستوى المحافظة والمتمثلة أيضاً في الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والشخصيات الاعتبارية[3].

---

(1) المادة (123/ 25) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (123/ 26) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (123/ 17) من قانون السلطة المحلية.

والجدير بالذكر أن تحصيل هذا النوع من الموارد واجه العديد من المشاكل أثناء التطبيق العملي أهمها:

- عدم تجاوب بعض الجهات الحكومية بتحصيل الرسوم المناط بها تحصيلها.
- اعتذار بعض الجهات عن توريد هذا الرسم بحجة عدم إمكانية إضافة هذا الرسم إلى تكاليف المشتقات النفطية.
- كما أنَّ نسبة 30% من الموارد السنوية للصناديق الآتية:
  - صندوق صيانة الطرق.
  - صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي.
  - صندوق رعاية النشء والشباب والرياضة.

منوط تحصيلها بإدارات هذه الصناديق، وقد بدأت الجهات المختصة (وزارة الإدارة المحلية) بمتابعة توريد حصة المجالس المحلية والتي تمثل موارد عامة مشتركة لكافة الوحدات الإدارية ورصدت في موازناتها، كما أقرت ضمن الموازنة العامة للدولة لكن التوريد من قبل إدارة الصناديق لم يتم.

وللأسباب السابقة لم تستطع الوزارة المختصة إبلاغ الوحدات الإدارية بحصصها من الموارد العامة المشتركة، وسوف يترتب على ذلك تعثر تنفيذ الوحدات الإدارية للمشاريع المدرجة في خططها وموازناتها مما يشكل خرقاً لقانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة له.

فضلاً عن ذلك تولت الوزارة المختصة مخاطبة إدارات الصناديق الثلاثة منذ وقت مبكر من أجل تحديد المبلغ التقديري من نسبة 30% من موارد الصناديق لتتولى الوزارة بالتنسيق مع وزارتي التخطيط والتنمية والمالية إعداد مقترح التوزيع للموارد العامة المشتركة ورفعه إلى مجلس الوزراء لإقراره وإبلاغ الوحدات الإدارية بمقدار الحصة المتوقعة لأغراض بناء خطة وموازنة العام القادم عملاً بأحكام اللائحة المالية للسلطة المحلية التي تقضي بأن يتم إبلاغ

الوحدات الإدارية بمقدار حصتها من الموارد العامة المشتركة والدعم المركزي في موعد أقصاه الأول من مايو من كل عام غير أن الوزارة المختصة لم تتلق أي تجاوب[1].

ب- الدعم المركزي:

وهو ما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية[2]، ويفهم من ذلك أن هذا النوع من الموارد تستفيد منه جميع المجالس المحلية على مستوى الجمهورية.

ثانياً: الموارد المالية للمحافظة:

تتكون الموارد المالية للمحافظة من مصدرين أحدهما محلي والأخر مركزي.

1- **المصدر المحلي**: وتتكون موارده من الحصة التي تحصل عليه المحافظة من الموارد المحلية المشتركة التي تجبى في نطاق مديريات المحافظة، ويتم ترحيلها إلى صندوق الموارد المحلية المشتركة في المحافظة، ويجري توزيعها دورياً بمعرفة الهيئة الإدارية لمجلس المحافظة، ومن هذه الموارد تحصل المحافظة على 25% باسم نشاط المحافظة، (وذلك على النحو الذي سبق بشأنه الحديث عن الموارد المشتركة للمديرية).

2- **المصدر المركزي**: وتتكون موارده من الموارد المركزية المشتركة، ومعونة الحكومة المركزية، وهذان النوعان من مصادر التمويل يجري تحصيل مواردهما وتوزيعهما مركزياً على جميع الوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية، ومن هذين الموردين ستحصل المحافظة على النسبة التي تخصها، حيث ورد النص عاماً يشمل المحافظات

---

(1) ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية، وثائق وأدبيات المؤتمر الأول للمجالس المحلية للفترة من 13-16 مايو2002م، مطابع المفضل صنعاء، ص 282-283.

(2) المادة (123) البند (رابعا) من قانون السلطة المحلية.

والمديريات، ومن ثم فإن المحافظة تندرج ضمن هذا العموم، وكان الأحرى أن تبين اللائحة التنفيذية هذه المسألة لكنها وردت خالية من هذا البيان، وتكراراً لنصوص القانون في هذا المجال[1].

الفرع الثاني

تحصيل الموارد المالية للوحدات الإدارية

تختلف طرق جباية الموارد المالية وتحصيلها تبعاً لتعدد مصادرها وذلك على النحو الآتي:

أولاً: جباية وتحصيل الموارد المحلية والمشتركة:

1- تتولى الأجهزة التنفيذية في كل من المحافظة والمديرية جباية الموارد المحلية بنوعيها المحلية (المستقلة) والمشتركة، كما تتولى هذه الأجهزة – تحت إشراف مجالسها المحلية- القيام بتحصيل كافة الموارد المالية المنصوص عليها في المادة (123) من قانون السلطة المحلية كما أسلفنا. بالإضافة إلى الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي التي تتقرر بمقتضى القوانين والقرارات النافذة.

2- تخصص حصيلة الموارد التي سبق ذكرها والمنصوص عليها في المادة (123) لتمويل خطط ومشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية[2] على أن تتولى الدولة سنوياً تمويل النفقات الجارية للوحدات الإدارية[3].

3- تحدد بقرار من مجلس الوزراء قيمة رسوم الخدمات المبينة في البند أولاً وثانياً من المادة (123)[4]. ويتبع في تحصيل الضرائب والرسوم المقررة للوحدات الإدارية وفي الإعفاء منها القواعد المقررة بشأن تحصيل الضرائب

---

(1) د. دائل محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 329.

(2) المادة (125/ أ) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (125/ ب) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (124/ أ) من قانون السلطة المحلية.

والرسوم العامة[1]. الواردة في القانون المالي رقم 13 لسنة 1990م ولائحته التنفيذية[2].

4- على الأجهزة التنفيذية للمحافظة والمديرية إيداع ما تقوم بتحصيله من موارد مالية في حساب الوحدة الإدارية في البنك المركزي أو أي بنك آخر يوافق عليه البنك المركزي، وفي نهاية السنة المالية ترحل الفائض إلى موازنة السنة التالية[3].

ثانياً: جباية الموارد العامة المشتركة والدعم المركزي:

1- تتولى أجهزة السلطة المركزية في الوحدة الإدارية جباية وتحصيل الموارد العامة المشتركة وكذا الدعم المركزي لكل من المحافظة والمديرية[4]، بحيث يتم تحديد هذا الدعم سنوياً بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزارتي المالية والتخطيط بالتنسيق مع وزير الإدارة المحلية[5].

2- كما تتولى وزارتا الإدارة المحلية والتخطيط اقتراح مقدار الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة على المحافظات والمديريات، وتوزيعهما وفق المعايير المتفق عليها في المادة (243) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية[6].

3- يتولى وزير الإدارة المحلية إبلاغ المحافظات والمديريات بالمبالغ المخصصة لها من الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة، كما تتولى وزارة الإدارة المحلية -بناء على قرار التوزيع الصادر من مجلس الوزراء- تحويل الموارد العامة المشتركة إلى المحافظات والمديريات[7].

---

(1) المادة (128) من قانون السلطة المحلية.

(2) صدرت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 13 لسنة 1990م بقرار وزير المالية رقم 49 لسنة 1993م. الجريدة الرسمية العدد السادس الصادر بتاريخ 31 مارس 1993م.

(3) المادتين (126، 135) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (126) من قانون السلطة المحلية.

(5) المادة (240/ ج) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(6) المادة (241/ أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(7) المادة (241/ ج، هـ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

وقد تبين من خلال الواقع العملي أن نسبة التحصيل للموارد المالية في جميع المديريات تمت بنسب متفاوتة من مديرية إلى أخرى في إطار المحافظة الواحدة[1]، ونرى أن السبب في ذلك التفاوت يرجع إلى عدة عوامل هي:

أ – التباين بين المديريات من الناحية الاقتصادية.

ب– عدم الكفاءة في المحصلين.

ج– التباين في مستوى تواجد الأجهزة التنفيذية في بعض فروع المحافظات.

د– عدم توافر سندات تحصيل بالمديريات وتمركزها بعواصم المحافظات.

هـ– عدم اعتماد الحافز التشجيعي للمحصلين.

و– زيادة التعقيدات والإجراءات المالية المرتبطة بعملية التحصيل.

فضلاً عن ذلك واجهت عملية تحصيل الموارد عدة مشاكل هي:

1- عدم توفر قاعدة بيانات وإحصائيات تتيح معرفة مقدار هذه الموارد أثناء إعداد الموازنات السنوية للوحدات الإدارية مما قد يؤثر على تنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2- لا تزال بعض الأجهزة المركزية تمارس مهام واختصاصات الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية في منح التراخيص وتحصيل الموارد المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة والتي هي من صلاحيات الوحدات الإدارية وفقاً لقانون السلطة المحلية.

3- ضعف المتابعة والإشراف من قبل بعض الأجهزة التنفيذية المناط بها تحصيل هذه الموارد بسبب عدم تفعيل الرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية وعدم التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والوحدة الحسابية بالمحافظة من حيث مسك سجلات إحصائية لإثبات القيد حسب طبيعة ونوع الإيراد.

---

(1) النهوض بالسلطة المحلية في المديريات، مرجع سابق، ص 6.

4- قصور الإشراف والرقابة من قبل بعض الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة على فروعها في المديريات فيما يتعلق بتحصيل وجباية الموارد المالية المحددة في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 283 لسنة 2001م وتوريد المبالغ أولاً بأول.

5- عدم وجود آلية فاعلة لتحصيل الموارد المالية على مستوى كل وحدة إدارية وتأخير توريد الموارد إلى الحسابات الخاصة بها طرف البنك مما يؤدي إلى ظهور مبالغ مدورة لدى أمناء الصناديق والمحصلين، وكذا قيام بعض الأجهزة التنفيذية باستخدام قسائم تحصيل بالمخالفة لأحكام اللائحة المالية للسلطة المحلية.

6- بعض المحافظات توجه الموارد المالية للوحدات الإدارية للإنفاق على أغراض رأسمالية مخالفة لأحكام قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية التي تنص على توجيه هذه الموارد لصالح تنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

7- عدم تنظيم صرف قسائم تحصيل الموارد المالية وإثباتها كقيد مخزني لدى بعض الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية وصرف هذه القسائم حسب أسس وقواعد الصرف المتبعة في النظام المالي.

8- قلة المصادر وشحة الموارد المالية المحلية والمشتركة في بعض الوحدات الإدارية، فضلاً عن تدخل بعض الشخصيات الاجتماعية في بعض الوحدات الإدارية في تقرير وتحصيل الموارد المالية، وكذا التدخل في مهام واختصاصات بعض الأجهزة التنفيذية.

9- وجود العديد من التشريعات والنظم المالية والإدارية التي تتضمن بعض القواعد والإجراءات الخاصة بالإدارة المركزية والتي تتعارض مع قانون السلطة المحلية، وذلك لصدورها قبل صدور القانون ولم تعد تتفق معه وتتعارض مع نظام اللامركزية ومبدأ نقل السلطات للمحليات، واستمرار هذه

التشريعات بدون تعديل يسبب إعاقة للعمل التنفيذي للسلطة المحلية في المديريات في ظل وجودها.

10- ضآلة مقدار الدعم المركزي السنوي الذي تقدمه الدولة للوحدات الإدارية (لثباته من دون زيادة من عام 2002م) وهذا في حد ذاته يحد من تطلعات المجالس المحلية للمديريات في التنمية المحلية ويجعلها تقف عاجزة عن توفير الحدود المعقولة من الخدمات التي تؤكد للمواطنين فائدة وأهمية نظام السلطة المحلية، واستمرار هذا الوضع في المديريات على ما هو عليه يسبب الإحباط للمواطنين والمجالس المحلية على حد سواء.

ومع ذلك نرى إعادة النظر في توظيف العدد الكافي من المتحصلين للموارد المالية في الوحدات الإدارية وتدريبهم على أعمال التحصيل في جميع المديريات ومنحهم الحوافز التشجيعية، وضرورة إصدار قانون الموارد المالية للوحدات الإدارية، واستكمال إعداد اللوائح التنظيمية والهياكل التنظيمية والتوصيف الوظيفي للأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية بما يتفق وقانون السلطة المحلية إلى جانب عدم توجيه التعليمات والمكاتبات من الأجهزة المركزية إلى فروعها في أمانة العاصمة والمحافظات مباشرة إلا عبر رؤساء الوحدات الإدارية وفقاً لأحكام قانون السلطة المحلية.

الفرع الثالث

إجراءات توزيع الموارد المشتركة على الوحدات الإدارية

أوجبت المادة (23) من اللائحة المالية للسلطة المحلية على الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة أن تتولى فتح حساب خاص بالموارد المشتركة على مستوى المحافظة طرف البنك والإبلاغ برقم هذا الحساب إلى جميع الوحدات الإدارية في نطاق المحافظة.

وتتولى الهيئة الإدارية توزيع الموارد المشتركة على مستوى المحافظة كونها المعنية بذلك وفقاً لأحكام قانون السلطة المحلية.

وقد نظمت المواد من (32- 36) من اللائحة المالية إجراءات توزيــع المــوارد المشتركة على مستوى المحافظة على النحو الآتي:

1- تستقبل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة الكشوفات المرفوعة إليها من قبل الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة على أن تتضمن البيانات الآتية:

أ – ما تم تحصيله وتوريده من الموارد المشتركة.

ب- نوع الإيراد المشترك.

ج- فترة الاستحقاق.

د- أرقام وتواريخ قسائم التحصيل وحوافظ التوريد.

هـ- أرقام وتواريخ إشعارات البنك.

2- يفتح في الوحدة الحسابية بالمحافظة سجلات تحليلية للموارد المشتركة علــى مستوى المحافظة على أن تقيد فيها:

أ – حصيلة كل مورد مشترك ونوعه.

ب- المديرية التي قامت بالتحصيل والتوريد.

ج- حصة كل وحدة إدارية من التوزيع وفقاً للنســب التــي حــددها قــانون السلطة المحلية في المادة (124) منه.

3- تعد الوحدة الحسابية بالمحافظة كشوفات تفصيلية لتوزيع المــوارد المشــتركة على مستوى المحافظة المحصلة وتعرضها على الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة لإقرارها وتوزيعها كل ثلاثة أشهر.

4- بعد إقرار التوزيع من الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة تقوم الوحــدة الحسابية بالآتي:

أ – إعداد كشف بإجمالي حصة كل وحدة إدارية من الموارد المشتركة.

ب- إبلاغ البنك المفتوح طرفه حساب الموارد المشتركة ليقوم بإضافة حصـــة كل وحدة إدارية من التوزيع إلى حسابها في البنك.

ج- يُعتمد ويوقع كشف التوزيع من قبل كل من:

- المحافظ (رئيس المجلس المحلي)...............توقيع أول.

- أمين عام المجلس المحلي للمحافظة............توقيع ثاني.

- رئيس الوحدة الحسابية.................توقيع ثالث.

5- حظرت المادة (35) من اللائحة المالية الصرف أو السحب من حساب الموارد المشتركة على مستوى المحافظة لأي غرض آخر أو لمواجهة أية نفقات مهما كانت الأسباب.

6- تقوم الوحدة الحسابية بالمحافظة بموافاة جميع مديريات المحافظة خلال أسبوع من إقرار توزيع الموارد المشتركة على مستوى المحافظة بكشف يبين حصـــة كل منها على حده ولكل نوع من أنواع الموارد، ولأغراض الرقابة والمتابعـــة توافي وزارة الإدارة المحلية بصورة من الكشوفات.

ومما تقدم يتضح أن قانون السلطة المحلية حدد معايير وأســس توزيــع المــوارد المالية على الوحدات الإدارية على النحو الآتي:

1- الموارد المشتركة على مستوى المحافظة: وهي الموارد المنصوص عليها في البند الثاني من المادة (123) كما أسلفنا، ويتم توزيعها كل ثلاثة أشهر بواسطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة على الوحدات الإداريـــة فـــي إطـــار المحافظة وفقاً للنسب الآتية:

أ- 25% لصالح الوحدة الإدارية التي قامت بالتحصيل.

ب- 25% لصالح نشاط المحافظة.

ج- 50% توزع على بقية مديريات المحافظة بالتساوي.

2- الموارد العامة المشتركة والمنصوص عليها في البند ثالثاً من المادة (123) يتم توزيعها على جميع الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة وفقاً للأسس والمعايير الآتية:

أ- الكثافة السكانية.

ب- وفرة موارد الوحدة الإدارية أو شحتها.

ج- مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ونسبة الحرمان.

د- كفاءة أداء السلطة المحلية.

هـ- كفاءة الأداء في تحصيل الموارد المالية وسلامة إنفاقها.

و- أي أسس أو معايير أخرى يحددها مجلس الوزراء[1].

3- الدعم المركزي المنصوص عليه في البند رابعاً من المادة (123) من القانون ذاته، يتم توزيعه على جميع الوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية وفقاً للأسس والمعايير المشار إليها سلفاً.

وهذا النوع من الموارد تستفيد منها جميع المجالس، ويتم توزيعه مركزياً عن طريق الاتحاد العام للمجالس المحلية مع مراعاة اعتبارات الكثافة السكانية، والإمكانيات المتاحة للوحدة المحلية واحتياجاتها وتغطية الاحتياجات في الخطة العامة.

والمعيار الذي يتم على أساسه توزيع الدعم المركزي لتحقيق مبدأ العدالة، ويساعد على النهوض بالمحليات الأقل تحضراً والأشد احتياجاً، فالوحدات المحلية ليست على درجة واحدة من التحضر، فهناك مناطق متخلفة وأخرى قد قطعت شوطاً في التمدن والعمران، كما هو الشأن في عواصم المحافظات، كما أنها ليست على درجة واحده في مواردها المالية، فهناك وحدات إدارية لها موارد ذاتيه كبيرة بحكم موقعها الجغرافي كالموانئ، أو أنشطتها التجارية والزراعية وأخرى نائية ليس لها إلاّ القليل من الموارد[2].

---

(1) المادة (124) من قانون السلطة المحلية.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات ، مرجع سابق ، ص 330.

فالدعم المركزي هو ما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية ولجميع المحافظات[1].

المطلب الثاني

الموازنة المالية والخطة الاستثمارية

تتضمن الموازنة كافة الموارد المالية (المحلية والمركزية) المنصوص عليها في المادة (123)، ويتم إنفاق تلك الموارد من خلال خطة استثمارية وموازنة مالية سنوية يتم إعدادها وفق قواعد قانونية محددة كما سيأتي.

ولهذا ينبغي دراسة الأحكام المتعلقة بالموازنة المالية المحلية والخطة الاستثمارية وذلك من حيث ماهيتها وكيفية إعداد الموازنة والتصديق عليها، ومكونات الموازنة ومجالات إنفاقها وتنظيمها ووضع الحساب الختامي المتعلق بها وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: ماهية الموازنة والخطة الاستثمارية.

الفرع الثاني: إعداد الموازنة والتصديق عليها.

الفرع الثالث: مكونات الموازنة ومجالات إنفاقها وتنظيمها.

الفرع الرابع: الحساب الختامي.

الفرع الأول

ماهية الموازنة والخطة الاستثمارية

أولاً: ماهية الموازنة:

الموازنة السنوية للوحدة الإدارية هي التي تشتمل على الموارد المقدر تحصيلها والنفقات المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية[2].

---

(1) المادة (123/ البند رابعا) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (/ 13) من اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 24 لسنة 2001.

وتعتبر الموازنة برنامجاً تفصيلياً يتضمن إيرادات ونفقات الوحدة المحلية خلال سنة مالية قادمة تبدأ في أول يناير وتنتهي في أخر ديسمبر من كل عام، وتستقل كل وحدة إدارية بخطة استثمارية وبموازنة مالية سنوية، وتمثل الوحدة الإدارية الوعاء الطبيعي للموازنة المحلية، وفي إطارها تنفذ مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتستقل كل من المحافظة والمديرية بخطة استثمارية وموازنة مالية سنوية تتضمن كافة الموارد العينية والنقدية المتوقع تحصيلها محلياً والتي تحصل عليها مركزياً خلال سنة قادمة، وكذا أوجه إنفاقها الجاري والاستثماري خلال المدة ذاتها[1].

ثانياً: ماهية الخطة الاستثمارية:

هي مجموعة مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للوحدة الإدارية خلال السنة المالية[2].

ومن خلال التعريفين السابقين يتضح أن المشرع اليمني ربط بين الخطة الاستثمارية والموازنة المالية، فحيثما وردت لفظة الخطة نجدها مقرونة بالموازنة ومضافة إليها، ويقصد بالخطة والموازنة (خطة وموازنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية)[3].

ومع ذلك قد يكون سبب الربط بين الخطة والموازنة هو أن الخطة الاستثمارية تمثل المجال الوحيد لإنفاق كافة موارد الموازنة.

إلاّ أن التخطيط يواجه العديد من المشاكل ومن أهم هذه المشاكل هو انعدام وضوح العلاقة بين الخطة الوطنية العامة والموازنة العامة السنوية للدولة، بل والميل إلى اختزال التخطيط في نهاية الأمر إلى الوثيقة الرسمية للموازنة العامة للدولة.

---

(1) المادة (129) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (13) من اللائحة المالية للسلطة المحلية

(3) المادة (130) من قانون السلطة المحلية.

ولذلك قد يكون من الضروري التوقف لتوضيح هذه العلاقة في ضوء مضامين قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية والمالية، وذلك على النحو الآتي:

العلاقة بين الخطة والموازنة:

إن الموازنة السنوية هي الوسيلة التي تحدد عن طريقها الحكومة أوجه كل من الإيرادات والإنفاق الحكومي المتعلقة بكل من الإدارة العامة والقطاع العام، ومن هنا فإن الميزانية الحكومية تعد عاملاً من العوامل الرئيسية في تحويل الخطة الخمسية للتنمية إلى برنامج عمل وبالتالي العمل على تنفيذ هذه الخطة.

ومن ناحية أخرى فإنه يمكننا اعتبار الخطة الخمسية للتنمية تتضمن هي الأخرى ميزانية متوسطة الأجل.

ومن الواضح أن الخطة السنوية هي همزة الوصل المثالية بين الخطة الخمسية والموازنة السنوية، حيث يتم تحديد ما ينبغي عمله، والموارد والإجراءات اللازمة للتنفيذ في السنة التي يجري إعداد الخطة من أجلها، وبهذا تختصر الخطة الخمسية إلى ما يجب أن تتضمنه الموازنة السنوية، وبصورة عامة يمكننا أن نجمل الوظائف المتعددة للموازنة في أنها وسيلة لتحقيق الآتي:

1- لتنفيذ خطط التنمية.

2- للرقابة المالية والإدارية.

3- لتحضير البيانات اللازمة للسياسة الاقتصادية والمالية.

4- لتنفيذ القرارات المتفق على تنفيذها.

5- لعرض حسابات الحكومة على الشعب ومجلس النواب.

وفي حال ما تتوثق العلاقة بين الخطة والموازنة يمكن اعتبارها على أنها الخطة المالية المقابلة لخطة القطاع العام. ولكي تؤدي الموازنة هذا الدور بكفاء

فإنه ينبغي أن تشمل النفقات الاستثمارية التي تقوم بها الحكومة لتنفيذ خطط التنمية، بالإضافة إلى النفقات الجارية والموارد المالية المتعددة.

وتعد الخطة السنوية من ناحية الشمول أوسع من الموازنة التقليدية، حيث نجد الخطة السنوية تهتم بتوزيع الموارد الإجمالية المتاحة على القطاعات المختلفة وعلى المشروعات المختلفة التي تتضمنها الخطة، كما تهتم الخطة السنوية أيضاً بتحديد المدخرات، الاستثمارية، الصادرات، الواردات، الإنتاج، والأهداف الأخرى التي تتضمن استخدام هذه الموارد بالطريقة التي تضمن اتساقها مع الظروف الاجتماعية والمهارات الإدارية والتنظيمية المتوافرة في المجتمع.

وتتضمن الخطة بالنسبة للقطاع العام برامج الوحدات المستقلة والمؤسسات والأقاليم المختلفة (المحافظات) وفي حالة شمول الخطة نجد أنها تتضمن أيضاً تحديد الإطار الذي تتم فيه التنمية في القطاع الخاص، كما تتضمن تحديداً لأدوات السياسة الاقتصادية والتغييرات التنظيمية الضرورية لتعبئة الموارد وتنفيذ الخطة. فالخطة السنوية كما سبق التوضيح أوسع من الموازنة، حيث تهتم الخطة السنوية بتحديد الأهداف والأولويات في استخدام الموارد المالية والبشرية والمالية على القطاعات والمشروعات المختلفة. في حين أن الميزانية تهتم بتحديد أوجه الإنفاق المختلفة مقسمة حسب الأبواب المختلفة للموازنة: الإيرادات من الضرائب المختلفة والموارد الأخرى، والتكاليف التقديرية للمشروعات المختلفة، والإمكانيات الإدارية المتاحة للمشروعات والبرامج المختلفة .... الخ.

كما أن الموازنة التي تعتمد على الخطة السنوية هي جزء مكمل للعملية التخطيطية، وتعتبر الموازنة في هذه الحالة المصدر الأساسي للاستثمارات

اللازمة لتنفيذ الخطة السنوية، ولهذا فإن الدور الذي تقوم به الموازنة هو دور مكمل للخطة، ولذلك لابد وأن تكون متسقة مع الخطة السنوية[1].

ومع ذلك نرى أن الموازنة التخطيطية المتعلقة بمشروعات التنمية يجري التخطيط لها لبضع سنوات، بينما الميزانية السنوية تشمل التقديرات المالية للموارد والنفقات المتوقعة خلال سنة مالية مدتها 12 شهراً تبدأ في أول يناير وتنتهي في أخر ديسمبر من كل عام.

الفرع الثاني

إعداد الموازنة والتصديق عليها

للوحدة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية موازنة سنوية مستقلة يقرها المجلس المحلي للوحدة الإدارية المعنية ويجري – بمعرفة اللجنة المختصة– تنسيق تلك الخطة ودمجها في مشروع خطة وموازنة واحدة على مستوى المحافظة، ثم عرضها على المجلس المحلي للمحافظة لمناقشتها وإقرارها، وبعد الانتهاء من هذه الخطوة يتم إرسال الموازنة إلى الحكومة المركزية لتتولى اللجنة العليا للموازنة مناقشة الخطة وإدراجها في الموازنة العامة للدولة، ويسري بشأنها ما يسري على الموازنة العامة من أحكام[2].

ويتضح مما سبق أنه يتطلب في إعداد موازنة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية مراعاة القواعد والأسس والإرشادات الصادرة من الحكومة المركزية[3] وخصوصاً تلك التي تصدر من وزير المالية بناءً على الصلاحيات المخولة له في المادة 13 من القانون المالي رقم 8 لسنة 1990م المعدل بالقانون رقم 50 لسنة 1999م[4].

---

(1) د. مطهر عبد العزيز العباسي، سليمان على القطابري: أسس وقواعد وضع الخطط والبرامج التنموية للوحدات الإدارية، ورقة عمل، بدون تاريخ، ص 16، 17.

(2) المادتين (129، 136) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (130) من قانون السلطة المحلية.

(4) الجريدة الرسمية العدد 23 الصادر في تاريخ 15 ديسمبر 1999م.

كما أن إعداد الخطة والموازنة تشارك في مناقشتها وإقرارها عدة جهات وتمر منذ إعدادها وحتى التصديق عليها بعدة مراحل هي:

المرحلة الأولى: على المستوى المحلي تمر بعدة خطوات:

الخطوة الأولى: يتولى المكتب التنفيذي في كل من المحافظة والمديرية تحديد احتياجات الوحدة الإدارية من المشاريع، والاعتمادات المالية، وترتيب أولوياتها المدروسة وعرضها على المجلس المحلي لمناقشتها وإقرارها[1]، وقبل ذلك تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بتقديم الخبرة الفنية للأجهزة التنفيذية في المديريات وإعانتها في إعداد ووضع مشاريع خططها وموازناتها السنوية[2]، وعبر المكتب التنفيذي المعني (المالية) يتم عرض مشروع الخطة والموازنة على المجلس المحلي للمحافظة لمناقشتها وإقرارها قبل رفعها إلى السلطة المركزية[3]، كما نصت المادة (134) من قانون السلطة المحلية على أنه يجوز للمجلس المحلي للمحافظة ومجلس المديرية تخصيص نسبة لا تتجاوز 20% من إجمالي الموارد المالية المحلية والمشتركة للوحدة الإدارية (المديرية والمحافظة) وذلك لدعم وتشجيع المبادرات الذاتية والتعاونية التي تقوم بتنفيذ مشروعات تنموية ذات نفع عام ويتم هذا التخصيص بقرار من المجلس المحلي المعني وتدرج تلك النسبة في موازنة الوحدة الإدارية، وتبين اللائحة التنفيذية والقرارات والقواعد والإجراءات المنفذة لذلك.

الخطوة الثانية: مناقشة وإقرار مشروع الخطة والموازنة على مستوى المحافظة:

يتلقى المحافظ مشاريع خطط وموازنات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديريات بعد إقرارها من مجالسها المحلية، على أن يقوم بإحالتها

---

(1) المادة (130/ 1) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (140) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (130/ 3) من قانون السلطة المحلية.

إلى لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة[1] [2]. التي تتـولى مراجعـة مشـاريع خطـط وموازنات المحافظة والمديريات التابعة لها وتبويبها وتجميلهـا فـي إطـار مشـروع خطة وموازنة واحدة تشـمل المحافظـة كلهـا، وعبـر المحـافظ يعـرض مشـروع الخطة والموازنة المجمعة على المجلس المحلي للمحافظـة لمناقشـتها وإقرارهـا. ثـم رفعها عبر المحافظ إلى وزارة الإدارة المحلية[3].

المرحلة الثانية: على المستوى المركزي:

ترفع وزارة الإدارة المحلية الخطة والموازنة إلى اللجنة العليا للموازنـة العامـة للدولة[4]، وتتولى هذه اللجنة مناقشة خطط وموازنات المحافظات والتنسيق بينهـا وبـين

---

(1) المادة (130/ 2) من قانون السلطة المحلية.

(2) نصت المادة (131) من قانون السلطة المحلية على أن: " تنشأ لجنة على مستوى كل محافظة تسمى لجنة الخطة والموازنة وتشكل على النحو الآتي: محافظ المحافظة رئيساً وأمين عام المجلـس المحلـي نائباً للرئيس، ورؤساء اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمحافظة أعضاء، ومديرو عموم مكاتب المالية والخدمة المدنية والتخطيط والتنمية بالمحافظة أعضاء، وتختار اللجنة مقـرراً لهـا مـن بـين أعضائها، وللجنة أن تختار من تراه للاستعانة به من ذوي الخبرة والاختصاص لمساعدتها فـي أدائهـا لمهامها" ووفقاً لنص المادة (132) من القانون ذاته منح المشرع هذه اللجنة اختصاصات هي:

أ- مراجعة الموازنة المالية المقدمة من مديريات المحافظة للتأكد من اتفاقها مع القواعـد والإرشـادات المركزية الصادرة من اللجنة العليا للموازنة.

ب- مراجعة الخطط الاستثمارية وخطة القوى العاملة (الوظيفية) والتأكد من مطابقتها للسياسة العامـة للدولة والموارد المتاحة.

ج- تجميع وتنسيق الخطط والموازنات المالية لمديريات المحافظة في خطة وموازنة واحدة وإحالتها إلى المجلس المحلي للمحافظة مشفوعة بالملاحظات والتعديلات التي أدخلتها اللجنة عليها وبيـان الأسـباب الموجبة لها.

(3) المادة (130/ 3، 4) من قانون السلطة المحلية.

(4) تشكل اللجنة العليا في كل عام بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ويتولى رئيس مجلـس الـوزراء رئاستها، وتضم في عضويتها (نائب- نواب) رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء وبعض وكـلاء الوزارات بالإضافة إلى محافظ البنك المركزي، ومن مهام اللجنة وضع الأسس العامة لإعداد مشـروع الميزانية العامة للدولة على مستوى الدواوين العامة لوحدات الجهاز الإداري للدولة وفروعها ومكاتبهـا في محافظات الجمهورية شاملة كافة الموارد المتاحة محلياً وخارجياً وأوجه إنفاقها الجاري والرأسمالي للمزيد يراجع:=

الخطة والموازنة العامة للدولة تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها واستكمال الإجراءات الدستورية للمصادقة عليها[1]. فضلاً عن ذلك تدرج خطة وموازنة كل المحافظة بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزء منها، ويسري عليها ما يسري على الموازنة العامة للدولة من أحكام وذلك بما لا تتعارض مع الأحكام الواردة في قانون السلطة المحلية[2].

الفرع الثالث

مكونات الموازنة ومجالات إنفاقها

أولاً: مكونات الموازنة:

تتكون الموازنة المحلية من الإنفاق الجاري الذي تتولى الدولة تمويله من خارج نطاق الموازنة المحلية، والإنفاق الاستثماري لتمويل خطة التنمية ويشمل كافة الموارد المالية المنصوص عليها في المادة (123)[3] ويبدأ العمل بنظام الخطة والموازنة بالمحافظة والمديرية في السنة المالية التالية لإجراء أول انتخابات للمجالس المحلية، على أن تدرج كافة الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجالس المحلية[4].

كما أن الفترة التي تسبق تنفيذ الموازنة، وبعد إجراء الانتخابات المحلية الأولى فإن هذه المجالس تحصل على ما يلزمها من نفقات إدارية وتشغيلية عن طريق الحكومة المركزية وذلك في الحدود التي يقترحها وزير الإدارة المحلية ويقرها مجلس الوزراء، ويتولى الوزير توزيعها على المجالس المحلية[5].

= قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 52 لسنة 1994م بتشكيل اللجنة العليا للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 1995م، والقرار رقم 84 لسنة 1995م بتشكيل هذه اللجنة للسنة المالية 1996م.

المادة (142) من قانون السلطة المحلية.

(1) المادة (142) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (136) من قانون السلطة المحلية.

(3) للمزيد يراجع المطلب الأول من هذا المبحث ص 63- 72.

(4) المادة (162) من قانون السلطة المحلية.

(5) المادة (164) من قانون السلطة المحلية.

كما أن الإنفاق الاستثماري المخصص لتمويل مشروعات خطة التنمية الاقتصادي والاجتماعية في الوحدة الإدارية يشكل المجال الوحيد لإنفاق تلك المــوارد المنصــوص عليها في المادة (123) من قانون السلطة المحلية، على أن تتولى الحكومــة المركزيـ تغطية كافة النفقات الجارية والاستثمارية التي تخصصها للأجهزة التنفيذية في كل مـ المحافظة والمديرية وكذا مجالسها المحلية، بحيث تلحق بميزانية كــل مجلــس بالوحـ الإدارية الواقعة في نطاقه[1].

ثانياً: مجالات إنفاق الموازنة " الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري":

1- الإنفاق الاستثماري "الرأسمالي":

وهي عبارة عن نفقات إقامة المشروعات الاستثمارية التنموية والخدمية المدرجـ في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للوحدة الإدارية وهذه النفقات يتم تغطيتها مـ الموارد المالية المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة والموارد العامــة والمشــترك والدعم المركزي المقدم من الدولة للوحدة الإدارية، وتخصص حصــيلة كافــة المــوار المالية بمختلف مصادرها "المحلية والمركزية" والتي منهــا تتكــون مــوارد المحافظـ والمديرية للإنفاق على مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون غيرها من أوج الإنفاق الجاري، بحيث لا يجوز إنفاق الموازنة أو جزء منها لأغراض حزبية أو غير من الأغراض[2].

ومما تقدم يتضح أن الموارد المالية للوحدات الإدارية خصصــت لصــالح تنفيـ مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحظرت إنفاقها أو جزء منها لأي غرض مـ الأغراض حتى تتمكن الوحدات الإدارية من إقامة تنمية متوازنة في كل مناطق البلاد.

ومن أجل ذلك قضت اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية وكذا اللائحة الماليـ للسلطة المحلية على أن يفتح حساب لكل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديريـ يتكون من قسمين:

---

(1) المادة (125) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (125/ أ) من قانون السلطة المحلية، والمادة (244) من اللائحة التنفيذيــة لقــانون الســلط المحلية.

القسم الأول:

حساب تورد إليه كافة الموارد المالية للوحدة الإدارية المحددة في المادة (123) من القانون وتخصم منه النفقات المخصصة لتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة في خطة وموازنة الوحدة الإدارية، وفقاً لتبويب الموازنة، ويرحل الرصيد المتبقي في هذا الحساب في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية للوحدة الإدارية[1].

القسم الثاني:

حسابات موازنة النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية اللازمة لتسيير العمل الإداري للأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية في الوحدات الإدارية وفقاً لما هو مقر في الموازنة السنوية للوحدة الإدارية والاعتمادات التي لم تصرف من هذا الحساب حتى نهاية السنة المالية تبطل ولا يعمل بها[2].

أما بالنسبة (للنفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية) فإنه قد وردت أحكام في قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية واللائحة المالية للسلطة المحلية نلخصها في الآتي:

أ- أمين عام المجلس المحلي في الوحدة الإدارية هو الذي يقترح النفقات الإدارية والتشغيلية للمجلس المحلي وهي نفقات خاصة بتسيير العمل بالمجلس المحلي فقط ولا علاقة لها بموازنة الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية[3].

ب- تتولى الهيئة الإدارية للمجلس المحلي دراسة مشروع النفقات الإدارية والتشغيلية المعد من قبل الأمين العام للمجلس المحلي وعرضه على

---

(1) المادة (43/ البند أولا) من اللائحة المالية للسلطة المحلية.

(2) المادة (43/ البند ثانيا) من اللائحة المالية للسلطة المحلية .الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (24) لسنة 2001م.

(3) المادة (64/ 3) من قانون السلطة المحلية.

المجلس لإقراره، ومن ثم تدرج هذه النفقات في موازنة الوحدة الإدارية ويسري عليها ما يسري على موازنة الوحدة الإدارية من أحكام[1].

ج- إن هذه النفقات تمول من الخزينة العامة للدولة.

د- بعد المصادقة على الموازنة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية وصدور قانون الموازنة العام يتم تحويل مخصصات كافة المجالس المحلية إلى الحسابات الخاصة بها حيث نصت المادة (101) من اللائحة المالية للسلطة المحلية على فصل المخصصات المعتمدة كنفقات إدارية وتشغيلية للمجلس المحلي في حساب مستقل طرف البنك يسمى (ح/ النفقات الإدارية والتشغيلية للمجلس المحلي).

هـ- إن أمين عام المجلس المحلي هو الآمر بالصرف من هذه النفقات باعتباره المسئول عن تنفيذها وفقاً لقانون السلطة المحلية.

د- يتم السحب من هذا الحساب بموجب شيكات يوقع عليها أمين عام المجلس المحلي المعني كتوقيع أول ورئيس الوحدة الحسابية بالوحدة الإدارية كتوقيع ثاني.

و- تخضع الاستحقاقات الممنوحة للأمين العام وبقية أعضاء الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للاستقطاعات والخصميات المنصوص عليها في القوانين النافذة[2].

2- الإنفاق الجاري:

وهو عبارة عن كافة النفقات التي يتطلبها عمل الأجهزة التنفيذية في كل وحدة إدارية مثل مرتبات الموظفين والنفقات الإدارية اللازمة لتسيير العمل اليومي في الأجهزة التنفيذية كنفقات استهلاك الكهرباء والمياه والهاتف ونفقات الصيانة والانتقالات والمحروقات والقرطاسية...ألخ.

---

(1) المادة (75/ 4) من قانون السلطة المحلية، والمادة (100) من اللائحة المالية للسلطة المحلية.

(2) المادة (102) من اللائحة المالية للسلطة المحلية.

وهذه النفقات تستمر الدولة في تمويلها سنوياً[1]، حيث تقوم الدولة بتعزيز كافة الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات بهذه النفقات.

كما أن الدولة تغطي " النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية" والتي تتمثل في مكافآت أمناء عموم ورؤساء اللجان المتخصصة في المجالس المحلية بالإضافة إلى بدل الانتقال الخاص بأعضاء المجالس المحلية لحضور الاجتماعات الاعتيادية والاستثنائية وكذا نفقات الاتصال والنشر في الصحف للإعلانات عن المشاريع التنموية المدرجة في خطة الوحدة الإدارية وكذا نفقات الزيارات الميدانية الاستطلاعية التي تنفذها الهيئات الإدارية للمجالس المحلية داخل وحداتها الإدارية وفقاً لنص المادة (107) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية وبعض النفقات الإدارية الأخرى مثل إيجارات المقرات والقرطاسية والنثريات التي يحتاجها المجلس أثناء عقد اجتماعاته.

كما أن النفقات الرأسمالية مثل التأثيث ووسائل النقل والآلات والمعدات وإنشاء المباني أو المرافق اللازمة لممارسة النشاط اليومي للأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية والمجالس المحلية تتكفل الدولة بتغطيتها حسب نص المادة (245) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون ولائحته التنفيذية لم يبينا طريقة تمويل الدولة للنفقات الجارية للوحدة الإدارية، وكان الأحرى بالمشرع أن يبين كيفية ذلك.

فضلاً عن ذلك يفهم من نص المادة (245) من اللائحة التنفيذية بأن النفقات الجارية والرأسمالية للأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية في الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات تتحملها الدولة سنوياً، بما يتعارض مع نص المادة (163) من قانون السلطة المحلية التي نصت على أن: " تنقل بقوة القانون كافة الاعتمادات والمخصصات المالية الجارية والاستثمارية المعتمدة في الموازنة العامة للدولة والخاصة بالأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية إلى حساب كل وحدة إدارية، وذلك اعتباراً من تاريخ انتخاب المجالس المحلية".

---

(1) المادة (118) من اللائحة المالية للسلطة المحلية، والمادة (245) من اللائحة التنفيذية للقانون ذاته.

ثالثاً: تنظيم الموازنة:

تتكون الموازنات المحلية من الموازنة العامة للدولة بما فيها موازنات الوحدات الإدارية والمجالس المحلية، وتعد على أساس التنظيم الإداري للأجهزة والوحدات الإدارية والمجالس المحلية والتصنيف الوظيفي لأوجه نشاط الدولة وتصدر بقانون.

وتقسم الموازنة العامة إلى جدولين رئيسيين يشمل أحدهما الإيرادات والآخر النفقات، كما تقسم إلى جزئيين يتضمن أولهما موازنة الإيرادات والنفقات الجارية، والآخر موازنة الإيرادات والنفقات الرأسمالية.

ويتولى وزير المالية كل عام بيان الأسس والقواعد العامة التي تتبعها الجهات في إعداد مشاريع موازناتها، وذلك في ضوء الإطار العام المقر من اللجنة العليا للموازنة وبما يتفق مع أحكام القانون المالي رقم 8 لسنة 1990 المعدل.

ويتولى مجلس الوزراء الرفع بمشاريع الموازنة العامة إلى مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية مرفقاً بها كافة الوثائق التي تمكن مجلس النواب من المناقشة...الخ[1].

كما أوجب القانون على كل وحدة إدارية محافظة أو مديرية أن تفتح حساب باسمها لدى البنك المركزي أو أحد فروعه أو أي بنك أخر يوافق عليه البنك المركزي ويتم الصرف منه وفق القواعد والإجراءات القائمة[2]، ولكل وحدة إدارية إجراء كافة التصرفات المالية والصرف من الميزانية المخصصة لها دون الرجوع إلى السلطة المركزية[3].

---

(1) المواد (3، 7، 10، 13، 20) من القانون المالي رقم 8 لسنة 1990م.
(2) المادة (135) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (137) من قانون السلطة المحلية.

الفرع الرابع

الحساب الختامي

يتم تقسيم الحساب الختامي وإعداده بذات الأسلوب المتبع في الموازنة، بحيث يتولى مكتب وزارة المالية في المديرية مراجعة مشروع الحساب الختامي للمديرية وعرضه عبر مدير عام المديرية إلى المجلس المحلي للمديرية لإقراره.

كما يقوم مكتب المالية في المحافظة بمراجعة مشروعات الحسابات الختامية للمحافظة والمديريات الواقعة في نطاقها بما في ذلك المدينة عاصمة المحافظة وتجميعها في إطار مشروع حساب ختامي واحد قبل عرضه على المجلس المحلي للمحافظة لإقراره(1).

وترسل المحافظات حساباتها الختامية شاملة كافة الوثائق إلى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ونسخة منها إلى وزارة الإدارة المحلية بعد إقرارها من مجالسها المحلية(2). وفي حال تأخر الوحدة الإدارية عن رفع مشروع موازناتها وحساباتها الختامية في الموعد المحدد تقوم لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة بإنذارها كتابياً لموافاتها بمشروع موازناتها خلال أسبوع، وفي حالة عدم الالتزام بهذا الموعد بعد الإنذار تتولى اللجنة تقدير الموازنة الخاصة بها بالاسترشاد بموازنة السنة الجارية ومستوى التنفيذ المقرر للفترة المنقضية منها والتعديلات الحتمية وفقاً للمستجدات سواء بالخفض أو الإضافة(3).

- واقع التطبيق العملي للموارد المالية في قانون السلطة المحلية:

على الرغم مما منحه قانون السلطة المحلية ولائحته المالية من الموارد والمخصصات المالية إلاّ أنها ما زالت محدودة وبالتالي فإن الموارد المالية من السلطة المركزية تمثل حتى الآن الجزء الأكبر من الموارد المالية لتمويل العديد

---

(1) المادة (138) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (139) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (141) من قانون السلطة المحلية، والمادة (16) من اللائحة المالية للسلطة المحلية.

من الخدمات العامة التي لا يمكن أن تقوم بها السلطة المحلية لولا التمويل الوارد من السلطة المركزية وهو الأمر الذي تجد من خلاله السلطة المركزية مبرراً للإبقاء على جزء من سلطاتها في الإشراف والتوجيه للسلطات المحلية ويؤكد ذلك بيانات الموازنة العامة للسلطة المحلية لعام 2002م[1].

---

(1) الموازنة العامة للسلطة المحلية لعام 2002م وصلت على سبيل المثال: إجمالي تقديرات الموازنة الاستثمارية المركزية المحلية (192228000) ريال، بما فيها التوظيفات الاستثمارية لمشاريع السلطة المركزية (الجهاز الإداري للدولة والوحدات الاقتصادية والسلطة المحلية).

ويمكن تفصيل ذلك بالآتي:

الجهاز الإداري للدولة: 85589000 ريال تمويل حكومي + خارجي.

الوحدات الاقتصادية: 96180000 ريال تمويل حكومي، خارجي، ذاتي، قروض محلية.

السلطة المحلية: 10459000 ريال تمويل حكومي.

الإجمالي العام: 192228000 ريال.

من ذلك نجد أن تمويل السلطة المحلية قدر بـ 10459000 ريال، وهو عبارة عن الموارد المشتركة والمحلية للسلطة المحلية. وإذا ما أضيف إليه الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة والتي تبلغ 5203000 ريال لأصبح إجمالي مخصصات السلطة المحلية للمشاريع الاستثمارية 15662000 ريال، وعلى الرغم من أن هذه المخصصات... إلا أنها زهيدة جداً أمام احتياجات ومتطلبات السلطات المحلية للمديريات والمحافظات من المشاريع الخدمية وغيرها فيما لو قارناها بالتمويل لمشاريع الوحدات الاقتصادية والتي تبلغ 96180000 ريال إلى جانب التمويل للمشاريع المركزية والقائمة في معظمها في المحافظات والمديريات والجهاز الإداري للدولة والذي يبلغ 85589000 ريال. ومن هنا تبلغ استثمارات السلطة المركزية 181769000 ريال بحسب الجهات وعلى مستوى المحافظات، من ذلك يتضح أن نسبة الإيرادات المحصلة من موارد محلية تبلغ 4'5% تقريباً من إجمالي المخصصات الاستثمارية للدولة.

بل نجد أن هذه المخصصات والإيرادات أيضاً تتفاوت بين المحافظات حيث نجد أن هناك محافظات ذات إيراد كبير مثل الأمانة، عدن حيث قدر إيراداتها لعام 2002م وعلى التوالي 2228 مليون، 1612 مليون ريال وبالرغم من ذلك فقد خصص لها من الدعم المركزي 800 مليون، 350 مليون ريال ليصبح أجمالي مخصصاتها 3028، 1962 مليون ريال وعلى التوالي بينما نجد محافظات تكاد تكون محرومة من المشاريع التنموية وسكانها تقريباً يمتهنون الزراعة مما أنعكس على مستوى دخلهم المنخفض، وقد عكس ذلك على الإيراد المقدر لعام 2002م كمحافظات الجوف والمهرة ومأرب، حيث قدرت إيراداتها على التوالي 15، 56، 70 مليون ريال في حين نجد أن الدعم المركزي لها منخفض حيث خصص لها 158، 186، 141 مليون ريال ليصبح إجمالي مخصصاتها 173، 242،

فضلاً عن ذلك أثيرت خلال عام 2002م مسألة ضآلة المبالغ المخصصة كدعم مركزي للوحدات الإدارية، وتحديد مجالات إنفاقه لمواجهة استكمال المشاريع قيد التنفيذ، ولمواجهة جزء من النفقات الرأسمالية، غير أن توصيات مجلس النواب عند مناقشته للموازنة العامة للدولة لعام 2002م الموجهة إلى الحكومة قد حثت على معالجة هذه المسائل سواء فيما يخص موازنة عام 2002م أم السنوات اللاحقة، لأن توجيه الموارد المالية للوحدات الإدارية ومنها الدعم المركزي لمواجهة النفقات الرأسمالية مخالف لقانون السلطة المحلية.

واستناداً إلى اختصاص وزارة الإدارة الملحية وفقاً لأحكام القانون واللوائح المنفذة له قامت الوزارة باتخاذ عدد من الإجراءات تمثلت في الآتي:

اقتراح تشكيل لجنة مشتركة من الوزارة ووزارتي المالية والتخطيط والتنمية لمناقشة الأسس والمعايير الخاصة بتوزيع الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة على الوحدات الإدارية.

مخاطبة وزارة المالية بشأن تحديد مقدار الدعم المركزي للوحدات الإدارية لعام 2003م تمهيداً لإعداد مقترح توزيعه مع الموارد العامة المشتركة ورفعه لمجلس الوزراء للمصادقة عليه وإبلاغ الوحدات الإدارية بمقدار ما يخصها من الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة في موعد أقصاه الأول من مايو 2002م لتتمكن الوحدات الإدارية من إعداد خططها وموازنتها لعام 2003م، وكذا إبلاغ الوحدات بالقواعد والإرشادات المركزية في موعد لا يتجاوز 15 إبريل 2002م وذلك وفقاً لأحكام اللائحة المالية للسلطة المحلية.

وعليه نرى إعادة النظر في توزيع الدعم المركزي ومحاولة رفع مخصصات المحافظات ذات الإيراد المنخفض وبالتالي تقليل التباين بين المحافظات في المجالات

= 211 مليون ريال بالرغم أنها تعتبر من المحافظات التي عانت من التفاوت في المستوى الاقتصادي والاجتماعي والبنية التحتية على مدى الخطط الخمسية السابقة.
للمزيد راجع: وثائق وأدبيات المؤتمر الأول للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص 240.

المختلفة، حيث أن المحافظات والمديريات لا تعتمد على مواردها بنسبة كبيرة، ولا زالت الحكومة المركزية تقوم بدور كبير في تمويل التنمية المحلية حتى الآن.

ومن خلال استعراض الموارد المالية للوحدات الإدارية وما واجهته من صعوبات أثناء التطبيق العملي نقترح الآتي:

- تعديل نص المادة (123) من قانون السلطة المحلية بحيث يعاد ترتيب بعض الرسوم المحددة في البنود أولاً وثانياً وثالثاً من هذه المادة بحسب طبيعة كل وعاء، ومعالجة بعض أوعية الرسوم التي برزت مشاكل حول تحصيلها أو التي تكون تكاليف تحصيلها غير اقتصادية، وكذا إزالة أية تشوهات في الموارد ومعالجة أوعية الرسوم المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة والرسوم المضافة عليها كونها قد أصبحت كاملة للوحدات الإدارية.
- إعداد مشروع قانون متكامل للموارد المالية للوحدات الإدارية يسمى (قانون الموارد المالية للوحدات الإدارية) مع تعديل المواد المنظمة للموارد المالية في قانون السلطة المحلية.

وينبغي تتبع مجموعة التشريعات ذات الصبغة المالية ومعرفة طبيعة التعديلات التي يتعين إدخالها على مكونات هذه المجموعة وتتبع مظاهر التباين وعدم الاتساق الحاصل بين نصوص قانون السلطة المحلية في مجال الموارد المالية وبين نصوص التشريعات المنظمة أصلاً لهذه الموارد السابقة عليه في الصدور والعمل على إزالة تلك المظاهر من صلب هذه التشريعات باتجاه ما أستهدفه قانون السلطة المحلية من وراء تلك الموارد. وينبغي عند إجراء التعديلات التعاطي مع كل تشريع على حدة.

الفصل الثالث

الرقابة على السلطة المحلية

تمهيد وتقسيم:

تمثل الرقابة أهمية كبيرة في مجال العمليات الإدارية، وهي ليست وظيفة القائد الإداري أو المديرين فحسب، وإنما هي عملية تقوم بها كل المستويات الإدارية على السلم الإداري بهدف معرفة أوجه القصور وتقويم الانحرافات التي تمت، فضلاً عن تلافيها في المستقبل، في حين يرى البعض أن الرقابة عملية متعلقة بالمستقبل تستهدف إصلاح الأخطاء قبل وقوعها(1).

وغالباً ما يتضمن التقرير الخاص بما أسفرت عنه الرقابة بياناً بالمخالفات المكتشفة، ولا يجوز أن يقف تقرير الرقابة عند هذا الحد، بل يتعين أن يتضمن التقرير الأسباب التي أدت إلى ذلك، وكيفية علاج المخالفات المكتشفة، وهذا هو الذي يسبغ على الرقابة الدور السليم، فضلاً عن أن ذلك يتفق مع العلاقات الإنسانية التي تسود الإدارة الحديثة(2).

من ذلك يفهم أن الرقابة عملية مستمرة تلازم العمل الإداري منذ بدايته حتى نهايته، لتحقق الإلمام المستمر بالصعوبات والمعوقات، وعوامل نجاح العمل الإداري في كل مرحلة من مراحله، والوقوف على المخالفات وأوجه القصور ومواطن الضعف وكيفية علاجها، كل ذلك يتم في مختلف مراحل العملية الإدارية(3).

والرقابة على السلطة المحلية عملية إدارية تصاحب كل مراحل العملية الإدارية في جميع مجالاتها من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال، وهو ما أدى إلى تساؤل بعض الفقهاء عن موقع الرقابة بين الوظائف التي تدخل في نطاق

---

(1) د. حسن توفيق: الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، 1996م، ص 153.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 324- 325.

(3) د.أنور احمد رسلان: الإدارة العامة، الكتاب الأول، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة 1973م، ص 245.

العملية الإدارية، وقد انتهوا إلى أن دور الرقابة يأتي بعد التخطيط والتنظيم والتنسيق، حيث لا يتحقق دور الرقابة إلا في ظل منظمة سبق وضع خطتها، بقصد تحقيق أهداف معينة، كما أنه لا معنى للرقابة إذا لم يوجد تنظيم متكامل تتحدد فيه الوظائف واختصاصاتها، بحيث يعرف كل فرد دوره على السلم الإداري للمنظمة، فضلاً عن أن هذا التنظيم يبحث مقتضيات كل وظيفة وما تتمتع به من سلطة وما تتحمله من مسئولية من أدنى السلم إلى قمته، والإجراءات المتبعة في إنجاز العملية الإدارية، كل ذلك من شأنه أن يؤدي إلى القول بأن الرقابة لا تأتي من فراغ، كما أن وظيفة الرقابة تفترض سبق القيام بوظيفة التنسيق ثم تأتي الرقابة لتقوم بعملية تسهيل التنسيق بين جهود مختلف الوحدات الإدارية والعاملين بها، وذلك بما تقوم به من تصحيح للعمل الإداري في كل مرحلة من مراحل العملية الإدارية[1].

كما أن الرقابة تلعب دوراً هاماً ورئيسياً في توزيع السلطة على الوحدات الإدارية المختلفة سواء تعلق ذلك بمبدأ توزيع السلطة، أم حسن توزيعها، حيث يكفل ذلك معرفة أوجه النقص أو القصور في أداء العمل الإداري، فضلاً عن إمكانية حصر المعوقات، والملاحظ أنه بات مسلماً الآن أن التوسع في توزيع السلطة أصبح أمراً ملحاً بعد اتساع نطاق الإدارة وتعدد مجالاتها.

وتهتم الرقابة بعملية التخطيط، حيث ترتبط الخطة بالرقابة ارتباطاً وثيقاً، ويتوقف عليها نجاحها وبلوغ أهدافها، لأنه عن طريق الرقابة يمكن متابعة سياسات وبرامج الخطة والعوائق والمشكلات التي تعترضها وأهم ما تحققه الرقابة هنا هو تصحيح مسار الخطة، كما قد تؤدي إلى الأخذ بالخطط البديلة.

وتكشف الرقابة عن شيوع الاختصاصات أو تداخلها، كما قد تكشف عن إسناد الوظائف لمن لم تتوفر فيهم شروطها، أو عيوب في طرق اختيار الموظفين، أو تركز

---

(1) للمزيد يراجع:

- د. محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، مرجع سابق، 315- 317.
- د. أنور احمد رسلان: الإدارة العامة، مرجع السابق، ص 245.

السلطة وسوء توزيعها، وهو ما يعطي للرقابة أهمية قصوى في كل مراحل التنظيم التي تحدثنا عنها.

وللرقابة دور هام فيما يتعلق بالاتصال، فقد يؤدي إعمالها إلى الوقوف على ضعف نظم الاتصال، أو عدم فاعلية النظم الموجودة، أو أنها تتم بغير الدقة المطلوبة بما من شأنه أن يؤدي إلى علاج النقص أو القصور.

كما أن الرقابة وسيلة فعالة في كفالة شرعية الإجراءات والوسائل التي تستخدمها الإدارة في أنشطتها المختلفة، فعن طريق الرقابة الإدارية يمكن للإدارة سحب وإلغاء وتعديل قراراتها المخالفة للقانون.

فضلاً عن ذلك تعمل الرقابة على كفالة النظام والاستقرار داخل المنظمة الإدارية وذلك حينما تتدخل الإدارة لتصحيح أخطائها التي كشفت عنها الرقابة كما يتحقق ذلك أيضاً بإعمال قاعدة الثواب والعقاب بما يكفل فاعلية الإدارة وانتظامها وحسن أدائها(1).

وإن كان الأصل أن المجالس المحلية مستقلة في ممارسة اختصاصاتها التي حددها القانون، إلاّ أن هذا الاستقلال ليس كاملاً ولا يجب أن يتم على حساب وحدة الدولة القانونية، كما أن المجالس المحلية لا تخرج عن كونها قطاعاً من الجهاز الإداري العام للدولة، عهد إلى ممثلي المواطنين فيه الاضطلاع بإدارة مرافقهم المحلية على أن يكون اضطلاعهم بهذه المرافق في نطاق السياسة العامة للدولة(2).

وقد تضمن قانون السلطة المحلية مظاهر وصور مختلفة للرقابة على الوحدات المحلية، وهو أمر متصور وطبيعي، لأن الوحدات المحلية ليست إلاّ وحدات إدارية تسهم في بعض الشئون الإدارية، ولكن في نطاق مبادئ اللامركزية الإدارية التي تقوم على فرض قدر من الرقابة على المجالس المحلية

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 317- 319.

(2) د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 202.

لضمان التزامها بأحكام القوانين واللوائح من ناحية، واتفاق تصرفاتها مع السياسة العامة للدولة وعدم خروجها على الاختصاصات المقررة لها من ناحية أخرى[1].

وتمثل الرقابة على أجهزة السلطة المحلية عنصراً جوهرياً في التنظيم الإداري اللامركزي المحلي باعتبارها ركناً من أركانه، كما تحدد طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وتمارس على المستويين المركزي واللامركزي[2].

ونظراً لما يختص به موضوع الرقابة من أهمية كبيرة في مجال التنظيم الإداري، يتعين أن تخضع المجالس المحلية لقدر معين من الرقابة سواء للرقابة الإدارية، أم للرقابة السياسية، أم للرقابة القضائية، لضمان مشروعية قرارات وأعمال السلطة المحلية وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها[3]، ويعتقد البعض أنه ليس من المبالغة القول بأن الرقابة على السلطة المحلية تشكل وتحدد الكثير من ملامح نظام الحكم في الدولة وتحدد وجهته وفعاليته[4].

وفي ضوء السلطات والصلاحيات التي حددها قانون السلطة المحلية رقم(4) لسنة 2000م المعدل واللوائح المنفذة له، تعتبر الرقابة سلطة منحها القانون للسلطة المركزية على المجالس المحلية، كما منح هذه المجالس أيضاً بعض مظاهر الرقابة على الوحدات الإدارية بقصد التحقق والتأكد من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة.

---

(1) د. أنور أحمد رسلان: وسيط القانون الإداري- الجزء الأول – التنظيم الإداري – النشاط الإداري دار النهضة العربية القاهرة 1998م، ص 327.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، الطبعة الثانية 1997م، مرجع سابق، ص 298.

(3) د. على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 225.

(4) د. احمد صقر عاشور: الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، دار المعرفة الجامعية- الإسكندرية 1986م، ص 337.

ومما لا شك فيه أن الرقابة في نظام السلطة المحلية تهدف لتحقيق عدد من الأهداف المحددة سلفاً، فمن خلالها يتم التعرف على مدى سير الجهود المختلفة والمبذولة نحو تحقيق الأهداف المرجوة من نظام اللامركزية الإدارية والمالية، وذلك من وقت إلى آخر، وإلى أي مدى تتسق تلك الجهود مع الأهداف المرسومة وتحديد ما إذا كانت هناك جوانب قصور أو انحراف في تحقيق الأهداف ومعالجتها.

كما أن رقابة الأداء يأتي دورها بعد دور التخطيط ودور التنظيم والتنسيق، فرقابة الأداء لا معنى لها إلاّ في ظل مجلس محلي سبق تحديد خطته مسبقاً أو برنامجه الذي يتضمن الأهداف التي يجب تحقيقها.

وقد نصت المادة (110/ 1) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية على أن: "على الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة موافاة الوزارة والوزارات المختصة بنسخة من خطة عملها السنوية"، فيما نصت الفقرة (2) من المادة ذاتها على رفع تقرير شامل لنتائج الزيارات الميدانية الاستطلاعية خلال شهر من تاريخ رفع فرق العمل نتائج زياراتها. وحددت اللائحة المالية إجراءات ومواعيد رفع الخطط والموازنات وإقرارها، لذلك فإن الرقابة أساساً تقوم بتقويم الإنجازات والأعمال على ضوء أهداف المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية بالوحدة الإدارية لترى مدى تحقق الأهداف ومدى انحراف الأعمال، ومن ثم تبدو الرقابة شديدة الصلة بالتخطيط، فلا يتصور وجود خطة بدون رقابة على التنفيذ ولا رقابة إلاّ في ظل التخطيط.

لهذا يتعين أن نتناول في هذا الفصل أنواع الرقابة على المجالس المحلية والمتمثلة بالرقابة الإدارية والسياسية والقضائية، وذلك في المباحث الآتية:

المبحث الأول: الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

تعني الرقابة الإدارية على السلطة المحلية " متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها في وقتها المحدد، وتحديد مسئولية كل وحدة إدارية، والكشف عن مواطن الضعف والخلل حتى يمكن تفاديها والوصول بالمجالس المحلية إلى أكبر كفاءة ممكنة"[1].

وذهب البعض من الفقهاء إلى أن الرقابة هي " وظيفة تقوم بها السلطة المركزية بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها"[2].

فيما رأى فريق آخر بأن الرقابة هي عملية الكشف عن الانحرافات أياً كان موقعها، سواءً كانت الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات في الإجراءات والعمل على مواجهتها والتغلب عليها بالأسلوب الملائم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل[3].

والرقابة عبارة عن وظيفة مكملة لحلقة وظائف العملية الإدارية. ويقال عن الرقابة بأنها نشاط يراد به التأكد من أن الخطة قد تم تنفيذها حسبما قرر لها، أي مراجعة الأداء وقياس النتائج، ومقارنتها بالمستويات الموضوعة في الخطة، والتحقق من بلوغ الأهداف المتفق عليها[4].

---

(1) د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة، مؤسسة الجامعة بالإسكندرية، ص 229، نقلاً عن الدكتور. فؤاد محمد النادي: مبادئ علم الإدارة العامة، بدون دار نشر، 1995م، ص 372.

(2) د. فؤاد العطار: مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، 1974م، ص 179.

(3) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م، ص 275.

(4) د. علي محمد عبد الوهاب: مقدمة في الإدارة، مرجع سابق، ص 123.

ومن خلال استعراض هذه التعريفات يتضح بأنها تركز على قيام الرقابة بالوقوف على ما أنجز من أهداف، على ضوء ما كان يتعين انجازه، بهدف الكشف عن مواطن الخلل والانحراف لتقويمها وتصحيحها وتلافي أسبابها حتى لا تقع في المستقبل.

وقد تجاهلت التعريفات دوراً أساسياً للرقابة وهو ضرورة التحقق من التزام الإدارة باحترام قواعد المشروعية، فضلاً عن تحقق الاستقرار والنظام داخل المنظمة الإدارية، وبناءً على ذلك فإن أي تعريف للرقابة لا يجوز أن يقتصر على بيان أوجه القصور أو الانحرافات وتصحيحها، أو تذليل الصعوبات وتعديل الإجراءات لتحقيق الكفاية والكفاءة الإدارية في أسرع وقت وبأقل تكلفة، وإنما يجب أيضاً أن يشمل التعريف التزام المجالس المحلية في سعيها لتحقيق أهدافها بقواعد الشرعية وتحقيق الاستقرار والنظام في الوحدة الإدارية.

ويتحقق التزام المجالس المحلية بقواعد الشرعية بمراعاة العاملين في وحداتها الإدارية للقوانين واللوائح والسياسات السائدة والالتزام بها، حيث لا يكفي متابعة ما أنجز على ضوء ما يتعين إنجازه بل يجب التأكد من أن الجهود المبذولة لتحقيق ذلك تعمل في نطاق القوانين واللوائح حتى تكتسب الشرعية، حيث لا يكفى أن تكون الغاية مشروعة وإنما يتعين أن تكون الوسيلة مشروعة أيضاً[1].

أما بالنسبة لتحقيق الاستقرار والنظام فإن من مقتضيات الرقابة أن تتم في ظل تنظيم معين، حيث يتعين التأكد من أن المجالس المحلية تعمل في حدود صلاحياتها واختصاصاتها، وأن التنسيق بين المجهودات المختلفة يتم على نحو يكفل التعاون بين هذه الجهود وعدم تعارضها، كما يدخل في مضمون تحقيق الاستقرار والنظام داخل الوحدة الإدارية أن لا يقتصر الأمر على عقاب المقصر

---

(1) د. فؤاد محمد النادي: مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 273.

أو المنحرف، وإنما أيضاً إلى جانب العقاب يتحتم أن يوجد الثواب بمكافأة المجد والمبتكر والذين يبذلون جهوداً غير معتادة.

لذلك انتهى جانب من الفقه إلى تعريف الرقابة بأنها: " الوظيفة التي تهتم بتقييم الجهود والإنجازات بالنظر لأهداف المنظمة، كما تهتم بالتحقق من شرعية التصرفات والأعمال، وتهتم أخيراً بتحقيق الاستقرار والنظام للعاملين في وحدات الإدارة المحلية"(1).

ومما تقدم يتضح أن واقع الحياة الإدارية في اليمن تؤشر أن الذي يمارس الرقابة الإدارية على المستوى المركزي كل من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزراء المختصين، لذلك فإن السلطة المحلية تخضع لصور مختلفة من الرقابة الإدارية، كما أن أسلوب ممارستها يختلف من نظام محلي لآخر. ومع ذلك فإن السلطة التنفيذية تستأثر بمعظم أوجه الرقابة، نظراً لما لها من إمكانيات إدارية ووسائل فنية لا تتوفر لغيرها، ولهذا سوف نعالج في هذا المبحث دراسة الرقابة الإدارية بنوعيها المركزية واللامركزية(2) وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب: الإدارة العامة، 1981م، بدون دار نشر، ص 313 وما بعدها.

(2) الملاحظ أن المشرع اليمني سلك مسلك المشرع في ج. ع. ي. حيث كانت المجالس المحلية تخضع لنوعين من الرقابة على المستوى المركزي، والرقابة المركزية، والرقابة اللامركزية المتمثلة برقابة إتحاد المجالس المحلية للتطوير التعاوني، ويتميز هذا النوع بالخصوصية التي ترجع إلى طبيعة الجهة القائم بالرقابة، ومضمون الوسائل التي يمارسها.

وفيما يتعلق برقابة إتحاد المجالس المحلية، فإن خصوصيتها ترجع إلى طبيعة تكوينه، فهو يظم في تشكيله عناصر معينة، وأخرى شعبية " منتخبة " عن طريق الاقتراع السري غير المباشر، وهذا الفريق من الأعضاء يمثل كافة المجالس المحلية في أنحاء الجمهورية، ويشكل بمفرده الأمانة العامة للاتحاد التي تضطلع بالدور الأساسي في مجال النشاط التعاوني المحلي، ومن ثم فإن اتحاد هذه المجالس لا يعد غريباً عنها بل يندرج ضمن مكوناتها العليا على المستوى المركزي.

كما يتميز اتحاد المجالس المحلية بخصوصية العلاقة التي تربطه بالمجالس المحلية على أساس الدعم بهذه المجالس لتحقيق أهدافها، وذلك من خلال ما يقدمه الاتحاد من دعم مادي وفني لهذه المجالس.

المطلب الأول

الرقابة المركزية

إذا كان الأصل هو استقلال المجالس المحليــة فــي مباشــرة نشــاطها، وذلــك كنتيجة طبيعية لتمتعها بالشخصية الاعتبارية المســتقلة، إلاّ أن هــذا الاســتقلال لــيس مطلقاً، فالمجالس المحلية إنما تباشر أنشطة تــدخل أصــلاً فــي اختصــاص الســلطة المركزية، نتيجة اتساع نشاط هذه الأخيرة في العصر الحــديث، حيــث وجــدت مــن الضروري التنازل عن بعض هذه الأنشطة لصالح هيئات محليــة مســتقلة فــإن ذلــك لا يخل بحقها في مباشرة نوع من الرقابة والأشراف علــى أعمــال هــذه الهيئــات[1]، وبما إن الوظيفة العامة تكليف لا تشريف وتحمل أعباء على كاهــل مــن يقــوم بهــا، وبالتالي يجب على الموظف أن يؤديها بإخلاص وإتقــان، والابتعــاد عــن الاســتغلال والانحراف[2]،فالرقابة وظيفة مكملــة لحلقــة وظــائف العمليــة الإداريــة تقــوم بهــا هيئات إدارية مركزيــة يــتم تشــكيلها وتحديــد اختصاصــاتها بموجــب قــوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها علــى الســلطات المحليــة بمــا تــنص عليه تلك القوانين والتشريعات.

وتشمل هذه الرقابة الجانب الإداري والمالي لعمل المجالس المحلية، وهي تســتند إلى مبدأ الشرعية الذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة، وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فــالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلاّ وفقاً للقانون ووفقــاً للإجــراءات الشــكلية المحددة فيه، تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها[3].

---

(1) د. ربيع أنور فتح الباب: القانون الإداري، تعريفه وخصائصه – التنظيم الإداري – الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 203.

(2) د. ربيع أنور فتح الباب: العلاقة بين السياسة والإدارة، دراسة تحليلية في النظم الوضعية والإسلام، دار النهضة العربية القاهرة، 2004م، ص 225.

(3) د. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإســكندرية، طبعــة 1986م، ص8.

كما أشارت المادة (293/ أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بأن: " تخضع أجهزة السلطة المحلية في أدائها لوظائفها لرقابة أجهزة السلطة المركزية".

وقد أوضحت المادة (2) من قانون السلطة المحلية بأن المقصود بأجهزة السلطة المركزية: رئاسة الجمهورية، ورئاسة الوزراء، دواوين الوزارات والمصالح وسائر الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة، وما يحدده هذا القانون والقرارات المنفذة له.

ومن خلال ما تقدم تمارس السلطة المركزية على السلطة المحلية أشكالاً متعددة من أوجه الرقابة المركزية، تختلف في أهدافها ووسائلها والجهة التي تمارسها من دولة لأخرى، فتتسع في بعضها وتضيق في البعض الآخر منها، إلاَّ أنَّ السلطة التنفيذية تضطلع بأهم مظاهر الرقابة الإدارية على الصعيد المحلي، وتمارس عن طريق رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء ورئيس المجلس، والوزارات والأجهزة المتخصصة.

ومن خلال هذا المطلب سنتناول دراسة الرقابة المركزية من قبل الجهات المشار إليها سلفاً، وفقاً لقانون السلطة المحلية المنظم لهذه الرقابة، وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول

رقابة رئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية بمقتضى قانون السلطة المحلية سلطات رقابية[1]، حيث يتولى بمقتضى مسئولياته الدستورية وصلاحياته القانونية ممارسة بعض السلطات الرقابية في

---

(1) أما بالنسبة لرئيس الجمهورية بمقتضى قوانين الإدارة المحلية في الشطر الشمالي من البلاد سابقاً ليس له سلطات رقابية مباشرة على مجالس الألوية والقضوات والنواحي اللهم إلا فيما يتعلق بتعيين المحافظ وهو رئيس مجلس اللواء، والقائد العسكري ومدراء مكاتب الوزارات الذين يحتلون الدرجة الوظيفية الثانية فما فوق، وهم أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم، بالإضافة إلى التوصيات التي يرفعها إليه مؤتمر المحافظين، المادة (24) من القانون رقم 35 لسنة 1980م بشأن الإدارة المحلية في ج. ع. ي. سابقاً.=

مواجهة السلطة المحلية، ووسيلته في ذلك هي القرارات الجمهورية التي يصدرها بناء على عرض وترشيح وزير الإدارة المحلية وموافقة مجلس الوزراء، ومن أهم السلطات التي يمارسها دعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية، ودعوة المجالس المحلية لعقد أول اجتماعاتها بعد تشكيلها[1]، كما يتولى تعيين المحافظين ووكلاء المحافظات[2]، وتعيين أمين عام المجلس المحلي للمحافظة الذي قد يتعذر انتخابه من بين الأعضاء المنتخبين لأي سبب من الأسباب[3].

= أما بالنسبة للمشرع اليمني في ج. ي. د. ش. سابقا، فقد كانت الرقابة المركزية مقتصرة على الحزب الحاكم، إضافة إلى رقابة مجلس الوزراء وذلك على النحو الآتي:

رقابة الحزب الحاكم:

يمارس التنظيم السياسي الموحد- الجبهة القومية – التوجيه والرقابة السياسية على كافة مجالس الشعب المحلية ويتأكد من قيامها بأداء واجباتها وفقاً لبرنامج الثورة الوطنية الديمقراطية وقرارات اللجنة المركزية ومكتبها السياسي، وفقاً لنص المادة (10) من القانون رقم 17 لسنة 1977م، بشأن الحكم المحلي.

ويمارس الحزب رقابته عن طريق أعضائه في مجالس الشعب المحلية وبواسطة المنظمات الحزبية المقابلة لهذه المجالس، حيث تكون منظمات الحزب في المديريات والمراكز هي جهات الرقابة السياسية على المجالس في تلك الوحدات الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة التي تمارسها منظمات الحزب لا تخول هذه المنظمات حق إلغاء قرارات المجالس المحلية، فهذه القرارات لا يجوز إلغاؤها إلا بإتباع الطرق القانونية المنظمة لهذه العملية وفقاً لمبدأ المركزية الديمقراطية.

كما أنَّ الرقابة السياسية التي يمارسها الحزب على مجالس الشعب المحلية تعتبر صورة من صور ممارسة الدور القيادي للحزب تجاه هيئات سلطة الدولة، وتكمن أهميتها في تأكد الحزب باستمرار من أن سياسة قراراته تطبق في الواقع العملي بدقة، وأن أي ابتعاد عنها أو عدم انضباط لها يتم إيقافه في حينه بالطرق المحددة لذلك.

(1) المادتان (20/أ، 62/أ) من قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م، وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية أصدر القرار رقم 4 لسنة 2001م بدعوة المجالس المحلية لعقد أول اجتماعاتها، وذلك يوم الثلاثاء الموافق 25 ذي الحجة 1421هـ الموافق 20 مارس 2001م، الجريدة الرسمية العدد الرابع الصادر في تاريخ 28 فبراير 2001م.

(2) المادتان (38/أ، 49) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (63/أ) من القانون ذاته.

ويسأل المحافظون ويحاسبون أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقراراتهما ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات[1]، كما أن قرارات رئيس الجمهورية ملزمة للمجالس المحلية في الوحدات الإدارية[2].

ونظراً لما تقتضيه المصلحة العامة أجاز المشرع حل أي من المجالس المحلية وفي هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل المجلس بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الإدارة المحلية، والدعوة لإجراء انتخابات جديدة خلال ستين يوماً من صدور قرار الحل، على أن يتضمن القرار تشكيل لجنة مؤقتة برئاسة رئيس الوحدة الإدارية وعضوية أربعة من أبناء الوحدة الإدارية، وذلك لمباشرة مهام المجلس المتعلقة بالمسائل الضرورية حتى يتم انتخاب المجلس الجديد[3].

والملاحظ أن المشرع اليمني لم ينص على أسباب محددة تبرر قرار الحل، ونظر لخطورة قرار الحل فإنه ينبغي على المشرع تدارك هذه المسألة وذلك من خلال تحديد الأسباب والمبررات القانونية لحل أي من المجالس المحلية منعاً لتعسف أجهزة السلطة المركزية بالسلطة المحلية.

أما بالنسبة للمرافق العامة ذات الطابع القومي (الوطني) الذي يشمل نشاطها كل إقليم الدولة ويستفيد من خدماتها بطريق مباشر كل المواطنين، فإنها تحدد بقرار جمهوري[4].

كما يجوز تعديل التقسيم الإداري على مستوى المديرية فما دونها بقرار جمهوري[5] فضلاً عن صدور اللائحة التنفيذية واللائحة المالية للسلطة المحلية بقرار جمهوري[6].

---

(1) المادة (40) من القانون ذاته.

(2) المادة (147/أ) من القانون ذاته.

(3) المادتين (151،150) من القانون ذاته.

(4) المادة (3/د) من القانون ذاته.

(5) المادة (7) من القانون ذاته.

(6) المادة (172) من القانون ذاته.

الفرع الثاني

رقابة مجلس الوزراء ورئيس المجلس

إن الرقابة المخولة لمجلس الوزراء ورئيس المجلس على أجهزة السلطة المحلية في الوحدات الإدارية تهدف إلى التأكد من قيام تلك الأجهزة بممارسة السلطات والاختصاصات المناطة بها وفقاً للقوانين واللوائح الصادرة من الحكومة المركزية، والالتزام بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وصحة القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، لذا ينبغي الإشارة إلى رقابة مجلس الوزراء، ورئيس المجلس وذلك على النحو الآتي:

أولاً: رقابة مجلس الوزراء:

يمثل مجلس الوزراء حكومة الجمهورية اليمنية، وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة[1]، ويمارس المجلس بعض أوجه الرقابة على السلطة المحلية والمتمثلة بموافقته على عرض وترشيح وزير الإدارة المحلية على القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية بتعيين المحافظين ووكلاء المحافظات[2].

كما يتولى اختيار أمين عام المجلس المحلي للمديرية في حالة عدم توفر شرط من الشروط المحددة في المادة (63/أ) أو تعذر انتخابه من قبل المجلس[3]،

---

(1) المادة (139) من دستور الجمهورية اليمنية لسنة 2001م.

(2) أما بالنسبة للمشرع اليمني في ج. ي. د. ش. سابقاً، فقد أناط بمجلس الوزراء ممارسة الرقابة على أعمال مجالس الشعب المحلية، بحيث يمارس مجلس الوزراء الرقابة على أعمال مجالس الشعب المحلية ومكاتبها التنفيذية وتعتبر قراراته ملزمة لهذه الهيئات ويحق له إلغاء قرارات المكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية، كما يحق له أيضاً وقف تنفيذ قرارات المجالس المحلية، وفقاً لنص المواد (63،64، 12) من القانون رقم 17 لسنة 1977م، بشأن الحكم المحلي.

وتهدف رقابة مجلس الوزراء إلى توجيه وتنسيق أعمال أجهزة السلطة المحلية والإشراف عليها، وذلك للمحافظة على المصالح العامة للدولة في عمل ونشاط هذه الأجهزة، وكذا الانسجام في عمل الأجهزة المركزية والمحلية للدولة، وفقاً لنص المادة (65) الفقرة (أ) من القانون ذاته.

(3) المادة (63/ب) من القانون ذاته.

وتعد قرارات مجلس الوزراء ملزمة للمجالس المحلية[1] وفي حالة اعتراض وزير الإدارة المحلية أو الوزير المختص على قرارات هذه المجالس، وأصر المجلس المعني على قراره يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه بقرار نهائي[2].

كما أن المشرع جعل مجلس الوزراء حكماً على القرارات المعترض عليها في حالة تمسك المجلس المحلي بالقرار الذي صدر منه سواء كان الاعتراض من مجلس المحافظة على قرارات مجالس المديريات، أم كان الاعتراض من وزير الإدارة المحلية أم أي من الوزراء المختصين على قرارات المجالس المحلية في المحافظات والمديريات، وفي أي من الحالات السابقة يجب أن يكون الاعتراض مسبباً[3].

ويتولى مجلس الوزراء البت في القرارات المعترض عليها ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً[4] أي غير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن المعروفة، الأمر الذي يجعل مجلس الوزراء خصماً وحكماً في ذات الوقت.

ونرى أنه كان الأحرى بالمشرع أن يتيح الفرصة للمجلس المحلي أن يتقدم بالطعن على قرارات مجلس الوزراء أمام المحكمة العليا (الشعبة الإدارية) المخولة بالاختصاص وفقاً لنص المادة 24 من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م.

ويتضح أن المشرع أسند لمجلس الوزراء مهمة فض الخلاف بين المجلس المحلي الذي أصدر القرار المعترض عليه والوزير المختص أو المعترض، بحيث يكون قرار المجلس في مثل هذه الأحوال ملزماً لطرفي النزاع، وغير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن (العادية) المعروفة، وإن كان يجوز الطعن فيه بطرق الطعن غير العادية

---

(1) المادة (147/أ) من القانون ذاته.

(2) المادة (147/هـ) من القانون ذاته.

(3) المادة (147/جـ، د، هـ) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (147/هـ) من قانون السلطة المحلية.

أمام محكمة النقض بسبب مخالفة المبادئ العامة للقانون التي لا تجيز تحصين أي عمل إداري[1].

كما نرى أن يكون هناك توضيح في اللائحة التنفيذية لمسألة حق اعتراض السلطات المركزية على قرارات المجالس المحلية على مستوى المحافظة أو المديريات، كأن يكون الاعتراض جزئياً –أي على جزء من القرار– وبالتالي يجوز للمجلس المحلي متخذ القرار أن يستمر في تنفيذ بقية الأجزاء من القرار إذا كان ذلك لن يؤثر على الجزء المعترض عليه. أما إذا كان الاعتراض كلياً فإنه يشمل كامل القرار.

ويستحسن أن يمنح القانون أجهزة السلطة المحلية –المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية– حق اللجوء إلى القضاء إذا شعر أحد الطرفين بأنه لم يعط حقه، ولتكن الشعبة الإدارية في المحكمة العليا هي صاحبة الولاية للنظر في ذلك. وهذا ما هو عليه الحال في بعض البلدان[2].

ويتولى مجلس الوزراء تحديد رسوم الخدمات التي تقدمها أجهزة السلطة المحلية[3] وإقرار الخطط الاستثمارية والموازنات المالية للمحافظات واستكمال الإجراءات الدستورية للتصديق عليها من مجلس النواب[4].

ولمجلس الوزراء الحق في أن يقرر إرجاء نقل كل أو بعض السلطات والصلاحيات– المقرر انتقالها– بمقتضى قانون السلطة المحلية من أجهزة السلطة المركزية إلى وحدات الإدارة المحلية المتعلقة بمشروعات التنمية متى كانت ظروف الوحدة الإدارية غير مؤهلة للقيام بتلك الوظائف إما بسبب تدني مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي والخدمات فيها[5]، أو لأي سبب من

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مرجع سابق ص 349.

(2) د. عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1986م ص 152، 153.

(3) المادة (124) من القانون ذاته.

(4) المادة (142) من القانون ذاته.

(5) المادة (156) من القانون ذاته.

الأسباب التي يقدرها المجلس ويرى أن نقل تلك الوظائف أو بعضها إلى الوحدة المعنية لا يحقق المصلحة العامة.

وإذا كان هذا النص يتعارض مع ما يقتضيه نظام السلطة المحلية وتمتعها بصلاحيات واختصاصات واسعة للحد من المركزية الشديدة، إلا أننا نرى أن المشرع أتخذ أسلوب التدرج في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية والمالية في الوحدات المحلية، وهذا التدرج ينسجم مع توجهات الدولة وبرنامج الإصلاح المالي والإداري، وخاصة في المرحلة الراهنة، حيث حرصت مختلف الخطط التنموية على بلورة التوجهات الجديدة للدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بما فيها تنمية المحافظات والمجتمعات المحلية، وانعكس هذا التوجه في تطبيق وتنفيذ برنامج السلطة المحلية بجميع خطواته الهادفة إلى نقل السلطة والتخطيط والتنفيذ من المركز إلى الوحدات الإدارية.

وقد ترتب على عملية الانتقال من التخطيط المركزي إلى التخطيط اللامركزي على مستوى المحافظات والمديريات المرور بعدد من المراحل التي كان لها الأثر الكبير في ضمان نجاح هذه التجربة، بداية من إعداد الكوادر المتخصصة في مجال الإدارة المحلية وتأهيلهم تأهيلاً مناسباً وبناء قدراتهم ومن ثم توفير كافة الإمكانيات والمستلزمات الخاصة بهذا المجال. إلا أن الاستثناء قد يصير قاعدة عامة ونرى أن تحدد بفترة محددة.

فضلاً عن ذلك يتولى المجلس الإشراف على وضع وتنفيذ السياسات والخطط المتعلقة بأجهزة السلطة المحلية، وفتح مكاتب أو فروع لسائر الأجهزة المركزية في المحافظات والمديريات وتزويدها بالكوادر الإدارية والفنية المتخصصة[1]، وتشكيل لجان وزارية مؤقتة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين تتولى وضع الترتيبات اللازمة والتهيئة للانتقال إلى نظام اللامركزية الإدارية والمالية، وحل

(1) المادة (159) من القانون ذاته.

الصعوبات التي تحول دون تطبيق قانون السلطة المحلية[1]، ويتولى المجلس الموافقة على اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية خلال الفترة الانتقاليـــة[2]، وتشـــكيل لجنة لمعالجة أوضاع العاملين في المجالس المحلية قبل صدور قانون السلطة المحلية[3].

ثانياً- رقابة رئيس مجلس الوزراء:

يتولى رئيس مجلس الوزراء المهام الرقابية والإشرافية والمتمثلة بالآتي:

أ- رئاسة اللجنة الوزارية المؤقتة المكونة من الوزراء المعنيين والمكلفة بالقيـــام بالتهيئة للانتقال إلى نظام السلطة المحلية[4].

ب- تعيين مديرين عامين للمديريات بناء على ترشيح وزير الإدارة المحلية[5].

ج- الدعوة لعقد المؤتمر السنوي للمجالس المحلية الذي يتولى تقييم نظام الســـلطة المحلية، وحجم التطور الاقتصادي والاجتماعي الناجم عن تطبيقه، واقتـــراح التعديلات والتشريعات المتعلقة بتطويره، وكذا اقتراح الانتقال إلـــى انتخـــاب رؤساء المجالس المحلية من بين أعضـــائها المنتخبـــين[6]. ويضـــم المـــؤتمر الوزراء المعنيين ورؤساء الأجهزة المركزية المعنية ورؤساء الوحدات الإدارية والأمناء العامين للمجالس المحلية ورؤساء اللجان المتخصصة للمجالس المحلية للمحافظة.

د- إنشاء وتشكيل مجالس التأديب في أمانة العاصمة وفي محافظات الجمهورية[7].

---

(1) المادة (160) من القانون ذاته.

(2) المادة (164) من القانون ذاته.

(3) المادة (169) من القانون ذاته.

(4) المادة (160) من قانون السلطة المحلية.

(5) المادة (81) من قانون السلطة المحلية.

(6) المادة (161) من قانون السلطة المحلية.

(7) المادة (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 219 لسنة 1997م، الجريدة الرسمية- العـــدد 31 الصادر بتاريخ 15 يوليو 1997م.

الفرع الثالث

رقابة الوزارات والأجهزة المتخصصة

تخضع الأجهزة التنفيذية المحلية في أداء وظائفها للرقابة من قبل كافة الأجهزة المركزية، ويتولى ممارستها كل من وزارة الإدارة المحلية والوزير والوزراء المختصون وأجهزة الرقابة المالية المركزية، وتتحدد سلطة هذه الأجهزة في مواجهة الوحدات الإدارية المحلية كل فيما يخصه في رسم السياسة العامة وسن اللوائح (التنظيمية) والرقابة والتأهيل والتدريب وتنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بناء على طلب منها أو المشاريع التي تتسم (بطابع وطني عام)[1]، وتقوم الأجهزة التنفيذية في المحافظة طبقاً لقانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية بدور أجهزة السلطة المركزية[2]، وتعتبر تلك الأجهزة أجهزة محلية[3]. وتمارس مهامها طبقاً للدستور والسياسة العامة للدولة والأحكام الواردة في قانون السلطة المحلية والقوانين والقرارات والنظم النافذة[4].

وتهدف رقابة الأجهزة المركزية على الأجهزة التنفيذية المحلية إلى التأكد من حسن قيام هذه الأجهزة بمهامها طبقاً للقوانين والسياسات النافذة. ويفهم من ذلك أن رقابة الأجهزة المركزية هي رقابة أداء تقوم على قياس الأهداف والنتائج المحققة مع الخطط والأهداف المرسومة. وهذا الوضع يعطي المسئولية الكاملة للسلطة المحلية في الإشراف والرقابة والتوجيه للأجهزة التنفيذية دون تعارض مع مهام الأجهزة المركزية[5].

---

(1) المادة (14/أ) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (14/ب) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (14/ج) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (15) من قانون السلطة المحلية.

(5) د. علي قاسم سلام: النظام الرقابي في قانون السلطة المحلية، ورقة عمل بدون تاريخ، ص 9.

وتتمثل السلطات الرقابية المركزية على الأجهزة التنفيذية[1] في إصدار القـــرارات المتعلقة بالتعيين والنقل والتقييم والمساءلة والفصل من الوظيفة بالنسبة لـــرئيس الوحـــدة الإدارية أو رئيس الجهاز التنفيذي.

وقد تتحدد سلطات الأجهزة المركزية كل فيما يخصه في رسم السياســـات العامـــة وسن اللوائح، والرقابة والتأهيل والتدريب وتنفيذ المشاريع التي تتسم بطابع وطني أو تلك التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية.

وفي واقع الأمر أن هذه سلطات رئاسية في العمل الإداري يحق التدخل من خلالها لإلغاء أو تعديل أو وقف أي تصرف تراه السلطة المركزية المختصـــة مخالفـــاً للـــوائح والأنظمة.

وفيما يلي نوجز الاختصاصات الرقابية لتلك الأجهزة كل في بند مستقل وذلك على النحو الآتي:

أولاً: رقابة وزارة الإدارة المحلية:

تمارس وزارة الإدارة المحلية مهمة الإشراف والرقابة على الوحـــدات الإداريـــة وأجهزة السلطة المحلية، وتتولى الوزارة في هذا المجال ممارسة بعض الاختصاصـــات، كما أسند المشرع إلى وزير الإدارة المحلية جملة من الاختصاصات علـــى قـــدر مـــن الأهمية، وفي سبيل ذلك سنتناول أهم هذه الاختصاصات على النحو الآتي:

1- رقابة وزارة الإدارة المحلية:

حضور الاجتماع الاستثنائي الذي يعقده المجلس المحلي للمحافظـــة أو المديريـــة لإقالة أمين عام المجلس أو أعضاء الهيئة الإدارية[2]، كما تمثل في الاجتماع الذي يعقده مجلس المديرية للنظر في سحب الثقة من مدير عام المديرية[3].

---

(1) المادتين (2، 3) من القرار الجمهوري رقم (23) لسنة 2001م بشأن اللائحة التنظيميـــة لـــوزارة الإدارة المحلية واللتان حددتا اختصاصات الوزارة في الإشراف والرقابة على أعمال السلطة المحليـــة وكذلك ترشيح الوزير لرؤساء الوحدات الإدارية وتقييمه لأدائهم.

(2) المادة (120) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (119) من قانون السلطة المحلية.

ويجب إبلاغ الوزارة في كل حالة فراغ في مقاعد المجالس المحلية قبل مباشرة أي إجراء لشغل المقاعد الشاغرة[1].

وتتلقى الوزارة مشاريع الخطط الاستثمارية والموازنات المالية المرفوعة من المحافظات ومنها إلى اللجنة العليا للخطة والموازنة العامة للدولة، ونسخ من الحساب الختامي ترسل إلى الوزارة.

وبحكم طبيعة عمل الوزارة تتلقى كل ما يرفع إلى الوزير من تقارير دورية أو سنوية .. ألخ.

كما تتولى وزارة الإدارة المحلية جانباً متميزاً في هذه العملية الرقابية المركزية إزاء السلطة المحلية وفقاً لنصوص قانون السلطة المحلية ولوائح وكذلك اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية.

ومن خلال ما تقدم ينبغي الإشارة إلى بعض أمثلة السلطات الرقابية المركزية على الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية وفقاً لنص المادتين (2، 3) من القرار الجمهوري رقم 23 لسنة 2001م بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية واللتين حددتا اختصاصات الوزارة في الإشراف والرقابة على أعمال السلطة المحلية، وكذلك ترشيح الوزير لرؤساء الوحدات الإدارية وتقييم لأدائهم.

ونرى أن يكون لوزارة الإدارة المحلية الدور البارز في توضيح جوانب التنسيق وإجراءاته بين المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية، إضافة إلى الدور الذي حددته المادة (323) من اللائحة التنفيذية[2].

---

(1) المادة (114) من قانون السلطة المحلية.

(2) حيث نصت المادة (323) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية على أن: " تعد الوزارة كافة النماذج المتعلقة بأنماط التقرير والمحاضر وغيرها من النماذج المنظمة لأعمال المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية".

2- رقابة وزير الإدارة المحلية:

يمارس الوزير المختص بالإدارة المحلية الرقابة على المجالس المحلية من خلال النواحي الآتية:

- يتولى وزير الإدارة المحلية ترشيح المحافظين ووكلاء المحافظات، ومديري عموم المديريات لشغل الوظائف التي يجرى تعيينهم فيها[1] وكذا ترشيح من يشغل منصب أمين عام المجلس المحلي للمديرية في حالة تعذر انتخابه من المجلس[2] والقيام بترشيح من يشغل هذا المنصب في مجلس المحافظة في حال عدم توفر شرط أو أكثر من الشروط اللازمة لشغل منصب أمين عام المجلس المحلي[3] كما أشرنا إليها سلفاً.
- يقوم بالإشراف على تطبيق قانون السلطة المحلية، وتقديم تقارير دورية إلى مجلس الوزراء تتضمن نشاط وإنجازات المجالس المحلية وما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة، كتقييم لمستوى أداء السلطة المحلية[4]، كما أن اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، واللائحة المالية الخاصة بها تصدر بناء على عرض منه بعد موافقة مجلس الوزراء، وإصدار القرارات والتعليمات المنفذة لأحكام القانون ولائحته التنفيذية[5].
- يقوم بتشكيل اللجان التي تتولى الإشراف على عملية الدور والتسليم المتعلقة بنقل ممتلكات وحقوق المجالس المحلية، ومكاتب وزارة الإشغال التابعة لوزارة الإدارة المحلية إلى المجالس المحلية المنتخبة وفقاً للقانون[6].

---

(1) المواد (38،49،81) من قانون السلطة المحلية.
(2) المادة (63/ب) من قانون السلطة المحلية.
(3) المادة (21/ب) من قانون السلطة المحلية.
(4) المادة (171) من قانون السلطة المحلية.
(5) المادة (172) من قانون السلطة المحلية
(6) المادة (170) من قانون السلطة المحلية.

- يدعو المجلس المحلي للمحافظة لعقد اجتماع استثنائي بناء على طلب ثلث أعضائه، للنظر في أمر سحب الثقة من المحافظ، ويتولى الوزير رئاسة هذا الاجتماع الذي يخصص للنظر في سحب الثقة من المحافظ شريطة حضور ثلثي أعضاء المجلس المحلي المستمرة عضويتهم[1]، [2] كما لا يجوز للمحافظ مغادرة المحافظة دون موافقة الوزير[3].

- يتولى اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة للمجالس المحلية المنتخبة للسنة المالية التي يجري فيها الانتخابات وتوزيعها على هذه المجالس[4].

- تلقي التقارير الدورية عن أنشطة أجهزة السلطة المحلية في المحافظة والمشاكل والمعوقات التي تواجهها، كما يقوم المحافظ برفع تقارير عن نشاط وأداء وسلوك مديري عموم المديريات ومدى انضباطهم والتزامهم بالواجبات المناطة بهم مشفوعة بآرائه إلى الوزير[5].

ثانياً: رقابة وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري:

يخضع جميع موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية لقانون موحد يسمى (قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1990م ولائحته التنفيذية)[6].

---

(1) المادة (118) من قانون السلطة المحلية.

(2) الملاحظ أن المشرع اليمني أشترط ضرورة حضور ثلثي أعضاء المجلس المحلي المستمرة عضويتهم وكأن هناك أعضاء غير مستمرة عضويتهم في المجلس، ولذلك نرى إعادة النظر في هذه العبارة، على أن تكون يحق لثلث أعضاء المجلس المحلي للمحافظة أن يتقدموا إلى الوزير، بدلاً عن المستمرة عضويتهم.

(3) المادة (46) من قانون السلطة المحلية.

(4) المادة (164) من قانون السلطة المحلية.

(5) المادة (44) من قانون السلطة المحلية.

(6) تسري أحكام القانون ولائحته التنفيذية على موظفي وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط، ويستثنى من الخضوع لأحكامهما كل من: أفراد القوات المسلحة والأمن، وشاغلي =

ووفقـــاً لـــذلك تمـــارس وزارة الخدمـــة المدنيـــة والإصـــلاح الإداري الرقابـــة والتفتيش في مواجهـــة كافـــة وحـــدات الجهـــاز الإداري للدولـــة والقطـــاعين العـــام والمختلط، ويتبع الوزارة جميع رؤساء وحدات شـــئون المـــوظفين ونـــوابهم بمختلـــف مستوياتها التنظيمية في كافة وحدات الجهاز الإداري للدولـــة، وتعتمـــد الـــوزارة فـــي ميزانيتها مرتباتهم[1]، كما تتولى الإشـــراف علـــى تطبيـــق القـــانون، والرقابـــة علـــى سلامة تطبيق القرارات والأوامر الإداريـــة الصـــادرة مـــن الجهـــات المعنيـــة ومـــدى تطابقها مع القانون ولائحته التنفيذية[2].

ثالثاً: رقابة وزارة المالية:

حدد القانون المالي دوراً رقابياً متعاظماً لوزارة الماليـــة فـــي الرقابـــة المســـبقة واللاحقة للصرف سواء عبر الـــوزارة أو ممثليهـــا فـــي الـــوزارات، لـــذلك فـــوزارة المالية تمارس الرقابة المالية على كافة العمليات التي تقـــوم بهـــا الجهـــات الخاضـــعة للقانون المالي قبل وبعد الصـــرف والتحصـــيل، وذلـــك دون الإخـــلال باختصاصـــات الجهـــاز المركـــزي للرقابـــة والمحاســـبة، طبقـــاً للقـــوانين والقـــرارات والأنظمـــة النافذة[3].

كما يسأل رؤساء الجهات الخاضعة لهذا القـــانون وممثلـــي وزارة الماليـــة عـــن تنفيذ كافة القوانين واللوائح والقرارات المالية أمام مجلـــس الـــوزراء وســـائر أجهـــزة السلطة المركزيـــة[4]، وتخضـــع الوحـــدات الإداريـــة المحليـــة وأجهزتهـــا التنفيذيـــة

= الوظائف القضائية والدبلوماسية والقنصلية، وأساتذة الجامعات، ويعتبر هذا القانون ولائحته التنفيذيـــة الأساس العام في ما لم يرد بشأنه نص في القوانين واللوائح الخاصة بالكوادر المحددة في الفقـــرة (ب) من المادة (3) من القانون، والمادة (8) من اللائحة التنفيذية.

للمزيد يراجع: المادة (3) من قانون الخدمة المدنية، والمادة (8) من اللائحة التنفيذية له.

(1) المادتين (130،131) من قانون الخدمة المدنية، المادتين (247،248) من اللائحة التنفيذية.

(2) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 355.

(3) المادة (56) من القانون المالي رقم (8) لسنة 1990م.

(4) المادة (60) من القانون ذاته.

للرقابة المالية التي تقوم بها وزارة المالية ووزير المالية، شأنها شأن غيرها من الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية العاملة في العاصمة المركزية ودواوين الوزارات، فهذا النوع من الرقابة المالية تخضع له كافة وحدات الجهاز الإداري العام للدولة.

وتضطلع الوزارة بالمهام المناطة بها من خلال القرارات واللوائح والتعليمات الصادرة منها، والقيام بالتفتيش والتحقيق في المخالفات المالية، وانتداب مندوبيها في جميع الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية وأهم الجوانب الرقابية لها ما يلي:

أ- ما ورد في نص المادة (37) من القانون المالي رقم (8) لسنة 1990م، بتطبيق المحاسبة الحكومية في تنفيذ الموازنة العامة للدولة بما فيها الوحدات الإدارية والمجالس المحلية.

ب- تمارس وزارة المالية الرقابة المالية والضبط الداخلي على كافة العمليات المالية في جميع الجهات الخاضعة لهذا القانون قبل الصرف والتحصيل[1]، ولها الحق في التفتيش على المخازن والخزن وطلب البيانات والمعلومات بصفة دورية، وكلما دعت الحاجة لمعرفة أية عملية مالية بعينها[2].

ج- جميع مدراء عموم الشئون المالية يمثلون الوزارة لدى الجهات التي يعملون بها[3] ويحضر عليهم صرف أي مبالغ مالية دون أن تكون لها اعتمادات في ميزانية الجهة[4] والامتناع عن التأشير على كل أمر صرف يتضمن مخالفة مالية[5].

وتمارس وزارة المالية على الصعيد المحلي من خلال ممثليها في وحدات الإدارة المحلية ذات الدور الذي تقوم به في أجهزة السلطة المركزية.

---

(1) المادة (56) من القانون ذاته.
(2) المادة (57) من القانون ذاته.
(3) المادة (59) من القانون ذاته.
(4) المادة (62) من القانون ذاته.
(5) المادة (63) من القانون ذاته.

يتولى مكاتب الوزارة في كل من (المحافظة والمديرية) إعداد الحساب الختامي هذه الوحدات ورفعه إلى الوزارة، ونسخه منه لوزارة الإدارة المحلية[1].

رابعاً: رقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

إن قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسنة 1992م[2] ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الرئاسة رقم (2) لسنة 1993م[3] قد نظما أوضاع الجهاز المركزي وحددا اختصاصاته المتمثلة بالإشراف والرقابة على كافة قطاعات أجهزة الإدارة المدنية في الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية.

كما أن الجهاز المركزي يعتبر هيئة رقابية عليا ذات شخصية اعتبارية مستقلة[4] ملحق برئاسة الجمهورية، ويستقل في أداء مهامه الوظيفية وفي ميزانيته المالية، كما يتمتع باستقلال مالي وإداري، ويكون له موازنة مستقلة تدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة[5] ويتولى إدارة شئون أعضائه، وتقييم أدائهم ومساءلتهم تأديبياً[6].

فضلاً عن ذلك لا يجوز لأية جهة التدخل في شئون الجهاز أو فروعه أو موظفيه بأية صورة، وفي حالة وقوع خلاف بين الجهاز وأية جهة خاضعة لرقابته ولم يتم حسمه في مختلف المستويات المختصة، يحق لرئيس الجهاز أن يعرض الموضوع على رئاسة الجمهورية[7].

وتخضع الأجهزة التنفيذية العاملة في وحدات الإدارة المحلية لرقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة شأنها في ذلك شأن أجهزة السلطة التي تخضع لرقابته،

---

(1) المادة (138،139) من قانون السلطة المحلية.

(2) الجريدة الرسمية العدد السابع، ج/ ع الصادر بتاريخ 15 ابريل 1992م.

(3) الجريدة الرسمية العدد الثامن، ج/5 الصادر بتاريخ 30 ابريل 1993م.

(4) المادة (3) من القانون رقم (39) لسنة 1992م للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

(5) المادتين (20،27) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 39 لسنة 1992م.

(6) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية، مصدر سابق، ص 360.

(7) المادة (29) من القانون رقم (39) لسنة 1992م.

وعلى الجهاز موافاة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ووزارة الإدارة المحلية والمجالس المحلية والوزارات المعنية بنتائج الرقابة على الأجهزة التنفيذية المحلية[1].

وتنص أغلب دساتير الدول على وجود جهاز أو هيئة رقابية عليا تمثل أداة الدول الرقابية في مختلف مناحي النشاط الاقتصادي والإداري والمالي، ويحدد الدستور شروط استقلالية وحيادية ونزاهة الجهاز أو الهيئة.

وقد اشتمل دستور الجمهورية اليمنية على ذكر جهاز الرقابة العليا عندما نص على تقديم تقرير جهاز الرقابة عن الحساب الختامي للدولة إلى مجلس النواب، إلاَّ أن الواقع العملي في علاقة مجلس النواب بجهاز الرقابة يسير بأعمق من ذلك، حيث يقوم الجهاز بتلبية طلبات مجلس النواب إضافة إلى تقديم أهم التقارير والدراسات والآراء التي تساعد المجلس في تنفيذ مهامه.

كما أعطى القانون حيزاً هاماً لدور رقابة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، حيث استثنى فروع الجهاز المركزي من تبعية السلطة المحلية ضماناً لاستقلالية وحيادية الجهاز، وإن كان النص القانوني مأخوذ عليه عدم إدراك أن استقلالية الجهاز الرقابي لا يمكن فصلها ضمن مكونات الجهاز المختلفة: كادر، موازنة، خطط وأساليب عمل ومباشرة مهام... فكل ذلك قواعد مترابطة لتنفيذ عمل رقابي يتصف بالحياد والموضوعية والفاعلية.

وتأكيداً من القانون لدور الرقابة الخارجية للجهاز المركزي وأهمية مخرجات العمل الرقابي حددت اللائحة التنفيذية إجراءات عدة لكيفية التعامل مع تقاريرها مما يعطيها الجدية والتأثير اللازمين في الحد من التجاوزات، وتعزيز مبدأ المساءلة والمحاسبة، ومن تلك الإجراءات:

1- أن تصل تقارير الجهاز إلى السلطة المحلية ورئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والأجهزة المركزية المعنية ووزارة الإدارة المحلية لتساعد على تقييم هذه التجربة وتوفير المعلومات لاتخاذ قرارات سليمة

---

(1) المادة (148) من قانون السلطة المحلية.

لتطـــوير التجربـــة. ولكـــن تقـــارير الجهـــاز متعلقـــة بالجوانـــب الماليـــة والمحاسبية فقط.

2- تحميل المحافظ مسئولية إبلاغ تقارير الجهاز إلى الهيئــة الإداريــة للمجلــس المحلي ومتابعة الأجهزة التنفيذية بشـــأن مـــا ورد حولهـــا مـــن ملاحظـــات ومقترحات، وكذلك إبلاغ مديري المديريات، والجميع ملزمون بالتعامـــل مـــع تقارير الجهاز والعمل بها.

3- لا يمكن تعطيل قرارات الجهاز أو التأخير في تنفيذها.

4- اعتبرت اللائحة التنفيذية للقانون عدم التعامل الجاد مع تقريـــر الجهـــاز مـــن المخالفات الموجبة للمساءلة، ومن ذلك:

أ – تجاهل الرد على تقارير الجهاز أو التأخير في الرد.

ب- تعطيل التنفيذ أو التراخي في تنفيذ ما تضمنته تقارير الجهاز.

ج- عدم موافاة الجهاز بالوثائق والمستندات التي يطلبها.

د- إعاقة موظفي الجهاز عن تنفيذ مهامهم.

5- أعطى الحق للهيئات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات طلب رأي الجهاز في أية خروقات ومخالفات ترتكب بالوحدة الإدارية(1).

ويقـــوم الجهـــاز وفقـــاً للقـــانون رقـــم (39) لســـنة 1992م بالرقابـــة الماليـــة والإدارية والقانونية في مواجهة وحـــدات الجهـــاز الإداري العـــام للدولـــة ووحـــدات الإدارة المحلية، والوحدات الاقتصـــادية والمجـــالس المحليـــة وتكويناتهـــا والوحـــدات المعاونة(2) وتشمل اختصاصاته ما يلي:

أ- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي(3).

---

(1) د. على قاسم سلام: النظام الرقابي في قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، ص 9 ، 10.

(2) المادة (6) من القانون رقم (39) لسنة 1992م

(3) في مجال الرقابة المالية: يتولى الجهاز مراقبة مختلف الجهات الإدارية والمصروفات عن طريـــق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات وسجلات تحصيل المستحقات العامة والمصروفات العامة. للمزيد يراجع المادة (7) من القانون رقم (39) لسنة 1992م.

ب- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة[1].

ج- الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع التنظيمية[2].

أما في مجال المخالفات فقد أورد القانون رقم (39) لسنة 1992 المخالفات المالية والإدارية على سبيل المثال لا الحصر[3] وأهمها:

مخالفة القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح والموازنة العامة للدولة، وصرف مبالغ مالية على خلاف القانون[4]، كما أنه جعل العقوبة التأديبية هي الجزاء لارتكاب

---

(1) وفي مجال الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة: يتولى الجهاز الرقابة على تنفيذ الخطة المالية والاقتصادية العامة للدولة والجهات الخاضعة للتأكد من تنفيذها مع ما هو مرسوم ومخطط لها، كما يتولى القيام بمراجعة وتقييم الخطط المالية وإبدأ الرأي بشأن خطط ومشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومتابعة البرامج المتعلقة بتنفيذها، والتأكد من أن النتائج الفعلية المحققة تتفق مع ما هو مخطط ومرسوم لها.

للمزيد يراجع المادة (8) من القانون ذاته.

(2) وفي مجال الرقابة القانونية والتنظيمية: يقوم الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات المعنية المتعلقة بالمخالفات المالية للتأكد من تحديد المسئولية عنها ومن أنه قد تم محاسبة المسئولين عن ارتكابها وتوقيع الجزاء الذي يتناسب مع حجم المخالفة، كما يقوم في هذا المجال بفحص القوانين واللوائح والنظم المالية والإدارية والمحاسبية، للتأكد من كفايتها واقتراح وسائل تلافي القصور فيها. للمزيد يراجع المادة (9) من القانون ذاته.

(3) المادة (17) من القانون رقم (39) لسنة 1992م.

(4) ومن المخالفات المالية: مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها، وكذا مخالفة القواعد والإجراءات المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها والموازنات المستقلة عنها، وكل تصرف خاطئ يصدر عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ ماليه من أموال الدولة بغير حق، أو ضياع حق من الحقوق المالية لأي من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المادة (17/أ) من القانون رقم 39 لسنة 1992م. ومن المخالفات الإدارية: عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في الموعد المقرر أو عدم الرد على الملاحظات، أو عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في هذا القانون (م/17/ب) من القانون ذاته.

تلـك المخالفـات وأحـال بشـأنها إلـى القـوانين واللـوائح التأديبيـة، وذلـك دون الإخلال بإقامة الدعوى المدنية والجزائية[1].

كما يتولى الجهاز – دون غيره– تعيين مراقبي الحسابات وتحديد أتعابهم، وذلـك عند ما يرى الاستعانة بهم واختيارهم من بين من يزاولون المهنة في الجمهورية (م/22 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (39) لسنة 1992م).

ذلك فضلاً عن إعداد التقارير الدورية (المتنوعة) بنتائج الرقابة سواء في جانـب الرقابة المالية أو الإدارية أو القانونية، بالإضافة إلى التقرير السنوي الشامل (م29 مـن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 39 لسنة 1992م).

كما أشارت المادة (308) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بأنـه " لا يجوز للهيئات الإدارية للمجالس المحلية على مستوى المـديريات والمحافظـات اتخـاذ قرارات بتعطيل تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أو تعديل بعض ما تضـمنته من ملاحظات أو التأخير في تنفيذها، ويعتبر ذلك من قبيل المخالفة الموجبـة لمسـاءلة أعضاء الهيئات الإدارية للمجالس المحلية بالتضامن فيما بينهم ".

ومما تقدم يتضح بأن المعلوم في فقه القانون الإداري أن من يمثل هـذه الأجهـزة أمام الغير هم رؤسائها وتصدر قراراتها وتوجيهاتها بأسمائهم أو بأسماء المفوضين مـن قبلهم. إضافة لهذه المقدمة ينبغي التأكيد على أن رقابة أجهزة السلطة المركزيـة علـى السلطة المحلية ذات اتجاهين:

الأول: الرقابة على نشاطات الأجهزة التنفيذية.

الثاني: الرقابة على نشاطات المجالس المحلية.

---

1) نصت المادة (18) من القانون رقم 39 لسنة 1992م على أن: كل موظف يرتكـب مخالفـة مـن المخالفات المالية والإدارية المنصوص عليها في المادة (17) من القانون ذاته، أو يساهم في ارتكابها أو سهل وقوعها أو يستتر على مرتكبيها يعاقب تأديبياً على الوجه المبين في القوانين واللوائح التأديبيـة، ذلك دون الإخلال بإقامة الدعوى المدنية والجزائية عند الاقتصاد.

1- فيما يتعلق بالرقابة على نشاطات الأجهزة التنفيذية: يتضح أنها تخضع لرقابة مزدوجة الأولى من قبل المجلس المحلي في الوحدة الإدارية والرقابة الثانية تمارس من قبل أجهزة السلطة المركزية ابتداءً من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين المحافظين فيكونون مسئولين ومحاسبين أمامه وأمام مجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم[1]، وانتهاء بسلطة الوزير أو رئيس المصلحة ومن في مستواهما بالنسبة للأجهزة التنفيذية التابعة لأي منهما.

كما أن الرقابة على نشاطات الأجهزة التنفيذية تتضمن الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال وذلك على النحو الآتي:

- الرقابة على الأشخاص:

إصدار القرارات المتعلقة بالتعيين والنقل والمسائلة والفصل من الوظيفة بالنسبة لرئيس الوحدة الإدارية أو مدير الجهاز التنفيذي.

- الرقابة على الأعمال:

تتحدد سلطات الأجهزة المركزية كل فيما يخصه في رسم السياسات العامة وسن اللوائح، والرقابة والتأهيل والتدريب وتنفيذ المشاريع التي تتسم بطابع وطني أو تلك التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية.

وهذه في الواقع سلطات رئاسية في العمل الإداري يحق التدخل من خلالها لإلغاء أو تعديل أو وقف أي تصرف تراه السلطة المركزية المختصة مخالفاً للوائح والأنظمة.

2- أما فيما يتعلق بالرقابة المركزية على المجالس المحلية، وانطلاقاً من تقرير اللائحة التنفيذية لمبدأ خضوع أجهزة السلطة المحلية ومن ضمنها المجالس المحلية في أدائها لوظائفها لرقابة أجهزة السلطة المركزية، نلاحظ جملة من الأشكال الرقابية التي تمارسها هذه السلطات إزاء أعمال المجالس المحلية، ومن هذه الأشكال:

---

(1) المادة (40) من قانون السلطة المحلية.

- لا تكون قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ إلاّ بعد المصادقة عليها من قبل أجهزة السلطة المركزية وهي:

أ - الخطط والموازنات السنوية.

ب- إنشاء رسوم ذات طابع محلي أو تحديد قيمتها.

ج- المخططات العمرانية العامة.

د- التصرف بالممتلكات العامة في الوحدة الإدارية بالبيع أو الرهن.

ونعتقد أن مبررات هذا التدخل تأتي لأهمية هذه القرارات وطبيعتها، واحتمال الاختلاف في وجهات النظر بين المجلس المحلي والجهاز التنفيذي في ظل عدم وجود ضمانات توافر كوادر فنية متخصصة بين أعضاء المجلس، فيكون الفيصل في ترجيح مثل هذه القرارات هو السلطات المركزية، حيث اعتبر المشرع أن الأصل في قرارات المجالس المحلية للمحافظات والمديريات هو قابليتها للتنفيذ ولكن الاستثناء هو إمكانية الاعتراض عليها من قبل السلطات المركزية خلال فترة محددة من صدورها(1) متى ما قدرت هذه السلطات مخالفة هذه القرارات لأحكام القانون.

كما أن قرارات المجلس المحلي تكون موقوفة التنفيذ أو في حكم الموقوفة من حين تسلمه نسخة من اعتراض السلطات المركزية، ويستمر هذا الإيقاف حتى يتم البت فيها بشكل نهائي. مع العلم أن هناك دولاً لا تقر حق السلطة المركزية في تعديل قرار المجلس المحلي، فإما أن تقبله كاملاً أو ترفضه كاملاً(2).

ويتولى رئيس المجلس المحلي للمحافظة موافاة وزارة الإدارة المحلية وأجهزة السلطة المركزية المعنية بنسخ من القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس بمجرد صدورها، وكذا بما يصدر من قرارات وتوصيات عن المجالس المحلية للمديريات بمجرد

---

(1) مدتها أسبوعين من تاريخ تلقيها القرار فبعد نفاذ هذه المدة ينتهي حق الاعتراض المذكور.

(2) د. حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص 31.

تلقيه لها. ويهدف المشرع من هذا مراجعة السلطات المركزية لمدى انسجام هذه القرارات مع الأنظمة والسياسات العامة.

المطلب الثاني

الرقابة اللامركزية

إذا كان الأصل أن تكون الرقابة على المجالس المحلية من قبل السلطات المركزية سواء الرقابة السياسية أم القضائية أم الإدارية (التنفيذية) كما أسلفنا، فإن ذلك لا يحول دون أن تمارس الرقابة على هذه المجالس بواسطة بعض الهيئات اللامركزية[1].

وقد أخذ المشرع اليمني بالأسلوب اللامركزي في الرقابة على المجالس المحلية إلى جانب الرقابة المركزية منذ صدور القانون الأول للإدارة المحلية رقم 52 لسنة 1991م[2] وحتى القانون رقم 4 لسنة 2000م، حيث منح المشرع المجالس المحلية للمحافظة سلطة الرقابة والإشراف على المجالس المحلية في المديريات في نطاق المحافظة، كما أناط بالمجالس المحلية سلطة الرقابة والإشراف على رؤساء الأجهزة التنفيذية والوحدات الإدارية.

---

(1) الملاحظ أن الرقابة اللامركزية في شمال الوطن كان يمارسها على المستوى اللامركزي رجال السلطة المركزية في المحافظات والقضوات والنواحي، وعلى رأسهم المحافظ الذي أسند إليه المشرع أدواراً متعددة ومختلفة في هذا المجال، وإن كانت قليلة الأثر بالنظر إلى الرقابة المركزية التي تمارس في مواجهته. فالمحافظ يعتبر ممثل السلطة التنفيذية والمسئول الأول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق المحافظة ككل، بالإضافة إلى مسئوليته عن الأمن والنظام العام.

فيما أناط المشرع بمدير القضاء بعض السلطات الرقابية في مواجهة مدير الناحية.

كما أناط المشرع بالمجلس التنفيذي للمحافظة ممارسة بعض أوجه الرقابة في مواجهة المجالس التنفيذية الأقل منه مستوى، وكذا المجالس المحلية "التعاونية" الواقعة في دائرة اختصاصه الإقليمي.

للمزيد يراجع: د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، مرجع سابق ص471.

(2) أخذت فكرة السلطة المحلية من تاريخ صدور القانون رقم 52 لسنة 1991م فترة استمرت من بداية عقد التسعينات إلى أن صدر القانون رقم 4 لسنة 2000م، الذي مثل نقلة نوعية فيما يتعلق بنظام السلطة المحلية، وفي إطار المجالس المحلية، حيث منحها القانون صلاحيات في المجال الإشرافي والرقابي، وحرمها من الصلاحيات المتعلقة بتنفيذ المشروعات كما كان عليه الحال سابقاً.

ولذلك ستكون دراستنا في هذا المطلب لرقابة المجالس المحلية في مواجهة أعضاء المجلس وهيئاته، وفي مواجهة رؤساء الأجهزة التنفيذية والوحدات الإدارية، ورقابة رؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية وذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الرقابة في مواجهة أعضاء المجلس وهيئاته.

الفرع الثاني: الرقابة على الأجهزة التنفيذية ورؤساء الوحدات الإدارية.

الفرع الثالث: رقابة رؤساء الوحدات الإدارية على المجالس المحلية.

الفرع الأول

الرقابة في مواجهة أعضاء المجلس وهيئاته

تمارس المجالس المحلية بعض مظاهر الرقابة في مواجهة الأعضاء، وفي مواجهة رئيس المجلس المحلي وأمين عام المجلس، كما يمارس مجلس المحافظة وهيئته الإدارية الرقابة على المجالس المحلية للمديريات الواقعة في نطاقه الجغرافي، ونتناول هذه الرقابة على النحو الآتي:

أولاً: رقابة المجالس المحلية في مواجهة الأعضاء:

يقوم المجلس المحلي للمحافظة والمديرية تجاه أعضائه بقبول استقالة أي عضو من أعضائه، وتكون مقبولة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين، وكذا قبول استقالة عضوية أي عضو من أعضاء الهيئة الإدارية سواء كانت فردية أم جماعية[1] وقبول استقالة أمين عام المجلس المحلي (للمحافظة أو المديرية) وتعتبر مقبولة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم[2].

وتسقط العضوية عن عضو المجلس المحلي إذا توافرت في حقه حاله من الحالات المنصوص عليها في المادة (117) من القانون (4) لسنة 2000م

---

(1) المادة (111) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (112) من قانون السلطة المحلية.

والمجلس المحلي هو الذي يتولى الإعلان عن سقوط العضوية أو إسقاطها، وذلك بصدور قرار من المجلس المعني بأغلبية الأعضاء المستمرة عضويتهم[1]، وقد تسقط العضوية بقوة القانون، وفي هذه الحالة فإن قرار المجلس هو مجرد إعلان سقوط العضوية لا إسقاطها.

الملاحظ وجود مظاهر رقابية مطبقة على عضو المجلس المحلي بقوة القانون، ويترتب على مخالفة تعليماتها جزاءات متنوعة حددتها المادة (117) من القانون المشار إليه، كما أن هناك مخالفات إذا ثبت ارتكاب أي منها من قبل عضو المجلس المحلي ترتب عليه إسقاط عضويته من المجلس المحلي، وتقدير تناسب أي من هذه الجزاءات مع المخالفة ترك للهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة التي تعتبر لجنة رقابية مسلكية لعموم أعضاء المجالس المحلية في المحافظة ومديرياتها[2].

---

(1) نصت المادة (117) من قانون السلطة المحلية على أن: (تسقط العضوية في المجلس المحلي في إحدى الحالات الآتية:

فقدان العضو لشرط من شروط الترشيح لعضوية المجلس المنصوص عليها في هذا القانون.

مخالفة العضو لأحكام هذا القانون.

العمل بما يخالف قرارات وتوصيات المجلس.

غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة دون عذر مقبول.

إخلال العضو بواجبات العضوية أو بمقتضياتها.

ويجب في جميع الأحوال السابقة صدور قرار من المجلس المحلي المعني بأغلبية الأعضاء المستمر عضويتهم بإعلان سقوط العضوية أو إسقاطها، وذلك بعد دعوة العضو وسماع أقواله وفقا للمواعيد والإجراءات المبينة في اللائحة).

(2) نصت المادة (223) من اللائحة التنفيذية للقانون على أن: (تعتبر المخالفات الآتية مخالفات مسلكية يترتب على ثبوتها في حق عضو المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية إسقاط عضويته من المجلس المحلي وهي:

- استغلال العضو مركزه لأغراض تحقيق كسب أو منفعة ذاتية بشكل مباشر أو غير مباشر.
- مخالفة العضو لأحكام القانون وهذه اللائحة وسائر القوانين والأنظمة النافذة.
- غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة يعقدها مجلسه المحلي.
- إفشاء العضو لأية معلومات أو إيضاحات ذات طبيعة سرية في المسائل التي يطلع عليها بحكم مركزه كعضو في المجلس أو هيئته الإدارية.=

ثانياً: الرقابة في مواجهة رئيس المجلس المحلي وأمين عام المجلس:

أ- مُساءلة رئيس المجلس المحلي للمحافظة والأمين العام:

للمجلس المحلي بالمحافظة مساءلة رئيس المجلس أو أمين عام المجلس حول المخالفات أو التجاوزات التي تصدر من أي منهما، ويتولى وزير الإدارة المحلية رئاسة إجتماع المجلس المحلي إذا كان المساءل رئيس مجلس المحافظة أو أمين عام المجلس المحلي للمحافظة، ولا يحق لرئيس المجلس أو الأمين العام المشاركة أثناء التصويت(1).

ب- مساءلة رئيس المجلس المحلي للمديرية أو أمين عام المجلس المحلي فيها:

للمجلس المحلي للمحافظة مساءلة رئيس المجلس أو أمينه العام للنظر في المخالفات أو التجاوزات الصادرة من أي منهما، وفي هذه الحالة يتولى المحافظ رئاسة اجتماع المجلس المحلي للمديرية، ويعقد اجتماع لهذا الغرض بناء على دعوة المحافظ، وفي كلا الحالتين السابقتين يتم التصويت على القرارات التي يتخذها المجلس المعني في جلسة سرية(2).

والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع اليمني أقر عقد اجتماع استثنائي بالنسبة لمساءلة رئيس المجلس المحلي للمحافظة أو أمينه العام بناء على دعوة

=

- إثارة العضو للنعرات القبلية أو الطائفية أو المذهبية أو القيام بأي مسلك آخر يخل بالوحدة الوطنية أو يضر بالمصلحة العامة والنظام والأمن العام.
- عدم إعلان العضو مجلسه المحلي عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة في موضوع ما معروض على المجلس قبل مناقشته والبت فيه.
- عدم إعلان عضو الهيئة الإدارية هيئته الإدارية عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة في موضوع ما معروض على الهيئة قبل مناقشته والبت فيه.
- قيام العضو بالتحريض على عدم تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي أو تعطيلها بأي شكل من الأشكال.
- عدم تنفيذ العضو ما يوكل المجلس إليه من مهام.

(1) المادة (25) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (68) من قانون السلطة المحلية.

وزير الإدارة المحلية، وبناء على دعوة المحافظ بالنسبة لمساءلة رئيس المجلس المحلي للمديرية أو أمينه العام، دون الإشارة إلى الأغلبية المطلوبة لقرار المجلس، ناهيك عن عدم معرفة مضمون القرار والنتيجة التي تترتب على انعقاد المجلس والتصويت على القرارات، وكان الأجدر بالمشرع أن يحدد نوع المخالفات والتجاوزات المحظورة على رئيس المجلس المحلي للمحافظة أو المديرية وأمنائهم العامين سواء في القانون أو اللائحة.

ثالثاً: رقابة المجلس المحلي للمحافظة على المجالس المحلية في المديريات:

يتولى المجلس المحلي للمحافظة ممارسة السلطات الرقابية والإشرافية على مستوى المحافظة، ومن ضمن السلطات الرقابية والإشرافية ما يلي:

- الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمديريات.
- إلغاء أو تعديل قرارات المجالس المحلية للمديريات المخالفة لأحكام القانون[1] وبناء عليه لا يجوز لمجلس المحافظة إلغاء قرار المجلس المحلي للمديرية لأسباب أخرى لا تتعلق بعدم المشروعية للقرار كما لو كان القرار غير ملائم لأن مسألة الملاءمة تعد سلطة تقديرية للمجلس الذي أصدر القرار وبالتالي لا يجوز الاعتراض عليه لهذا السبب أو غيره ما لم يكن مخالفاً للقانون.
- يتولى دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة على مستوى المحافظة والإشراف على تنفيذها، وتذليل الصعوبات التي تعترضها، ويتولى دعوة المجالس المحلية للمديريات أو أي منها لعقد اجتماع استثنائي عند الاقتضاء وإعداد جداول أعمال هذه الاجتماعات[2].

ومن خلال الواقع العملي لمثل هذه الرقابة تبين أن الدور الرقابي للمجالس المحلية للمحافظات على المديريات ضعيف جداً في أغلب محافظات الجمهورية، وذلك لأن هناك

(1) المادة (147/ب) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (19،16،21) من قانون السلطة المحلية.

عدداً من المجالس المحلية تعاني هيئاتها الإدارية من تعثر في اجتماعاتها وأدائها بسبب عدم انسجام وتفاهم فيما بين أعضائها.

كما تبين أيضاً أن القرارات الصادرة عن أغلبية المجالس المحلية للمحافظات لم تتطرق إلى قرارات مجالس المديريات أو هيئاتها الإدارية لا سلباً ولا إيجاباً، عدا القليل من هذه المحافظات قامت بإلغاء وإيقاف بعض من قرارات المجالس المحلية للمديريات وهيئاتها الإدارية المخالفة للقانون[1].

رابعاً: رقابة الهيئة الإدارية لمجلس المحافظة على المديريات:

تتولى الهيئة الإدارية لمجلس المحافظة متابعة أنشطة المجالس المحلية للمديريات، والإشراف على أعمال الهيئات الإدارية فيها، وتذليل الصعوبات التي تعترضها أثناء تنفيذ مهامها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها، والموافقة على تمثيل المجالس المحلية في المؤتمرات والندوات الداخلية والخارجية[2].

وتتولى الهيئة الإدارية سلطة الإشراف والرقابة على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات من خلال مراجعة وتقييم ما تتلقاه من المراسلات والتقارير والزيارات الميدانية الاستطلاعية ومتابعة أنشطتها ومساعدتها في تنفيذ مهامها وتذليل الصعوبات والمعضلات التي تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها[3].

والجدير بالذكر أن العديد من المجالس المحلية للمديريات أو المحافظات تعاني هيئاتها الإدارية من تعثر في اجتماعاتها وأدائها بسبب عدم الانسجام والتفاهم فيما بين أعضائها. فضلاً عن عدم القيام بالزيارات الميدانية المقررة وفقاً لنص المادة (110) من اللائحة التنفيذية للقانون والرفع بنتائج الزيارات الاستطلاعية، وذلك بسبب قلة الاعتمادات اللازمة للقيام بتلك الزيارات الميدانية اللازمة للمديريات، وكذا عدم التزام الهيئات الإدارية برفع خططها السنوية.

---

(1) النهوض بالسلطة المحلية في المديريات، ، مرجع سابق، ص7.

(2) المادة (32،8،9،16) من قانون السلطة المحلية.

(3) المادة (98) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

ونرى ضرورة تفعيل أنشطة الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للوحدات الإدارية من خلال القيام بالآتي:

أ – التزام الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمحافظات بالقيام بإعداد خطة عملها السنوية بداية كل عام ورفع نسخة منها لوزارة الإدارة المحلية بصورة منتظمة.

ب– رفع التقارير الدورية الشاملة لنتائج الزيارات الميدانية الاستطلاعية.

ج– الالتزام بالدوام الرسمي وانتظام انعقاد الاجتماعات الدورية وكذا انتظام انعقاد دورات المجالس المحلية للمحافظات والمديريات في مواعيدها المحددة.

د– استخدام نماذج عمل السلطة المحلية بكافة أنواعها كونها ترجمة لنصوص وأحكام القانون واللوائح المنفذة له.

هـ– تفعيل نشاط الإدارات العامة بدواوين المحافظات والإدارات الفرعية بدواوين المديريات وفقاً للائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات ورفد سكرتارية المجالس المحلية بالعاملين والمساعدين من ذوي القدرة والخبرة والكفاءة، بما يمكن من استخدام نماذج عمل السلطة المحلية وتوفير كافة مستلزمات العمل.

الفرع الثاني

الرقابة على الأجهزة التنفيذية ورؤساء الوحدات الإدارية

تمارس المجالس المحلية الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاقها، وتشمل رقابة المجلس الإشراف على أنشطة تلك الأجهزة ومساءلة العاملين فيها ورؤسائها، وسحب الثقة من رؤساء الوحدات الإدارية القائمين عليها، وتتجلى تلك الرقابة في سحب الثقة من (المحافظ ومدير عام المديرية) مع الأخذ في الاعتبار التفرقة بين سحب الثقة من المحافظ وسحب الثقة من مدير عام المديرية، لذا ينبغي الإشارة إلى الرقابة على الأجهزة التنفيذية ورؤساء الوحدات الإدارية على النحو الآتي:

أولاً: رقابة المجالس المحلية في مواجهة الأجهزة التنفيذية:

أشارت المادة (189/ أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية على أن: يكون للمجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة على الأجهزة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها.

ويتضح من خلال النص مدى أحقية السلطة الرقابية للمجلس المحلي التي جاءت شاملة لكل أساليب الرقابة وهي الإشراف والتوجيه والمتابعة وكذلك التقييم لأعمال الأجهزة التنفيذية، لأن وظيفة المساءلة والمحاسبة التي خول المجلس اتخاذها لا يأتي دورها إلاّ بعد استيفاء العناصر الرقابية السابقة.

ومن أمثلة المهام الرقابية المناطة بالمجالس المحلية والمحددة في قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية والمالية هي[1]:

- مراقبة تطبيق السياسات العامة والقوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت.
- مراجعة وإقرار التقرير المقدم من رئيس الوحدة الإدارية المتضمن مدى التنفيذ للخطط والقرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس بما فيها التقرير المالي عن كفاءة تحصيل الموارد المالية وفقاً للمادتين (120، 121) من اللائحة المالية للسلطة المحلية.
- اقتراح ودراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية والموازنة السنوية للوحدة الإدارية والموافقة على مشروع الحساب الختامي.
- تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية.
- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها.

---

(1) المادة (7) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

- مراقبة تنفيذ قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات.

ويتضح أن المشرع يهدف من وضع المهام الرقابية للمجالس المحلية إلى ضمان سير أعمال الأجهزة التنفيذية وفقاً لما هو مطلوب منها في الأنظمة النافذة أو التعليمات الصادرة من السلطة المركزية أو المجلس المحلي ذاته.

ومن أجل إزالة الغموض في مدى احترام أجهزة السلطة المحلية على مستوى المحافظة أو المديرية لتعليمات المجالس المحلية جاءت المادة (9) من اللائحة التنفيذية للقانون لتؤكد على أن القرارات والتوجيهات الصادرة عن المجلس المحلي للمحافظة تكون ملزمة لكافة أجهزة السلطة المحلية على مستوى المحافظة والمواطنين في المحافظة، كما تكون ملزمة لفروع المؤسسة والهيئات وسائر الأجهزة التابعة للسلطة المركزية. وهذا ينطبق على القرارات والتوجيهات الصادرة عن المجلس المحلي للمديرية الموجهة إلى نفس الأشخاص المذكورين أعلاه ولكن على مستوى المديرية.

وعليه نجد أن قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية والمالية قد أعطت المجالس المحلية على مستوى المحافظة أو المديرية دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة للمحافظة والمديرية والإشراف على تنفيذها، كما يقوم المجلس بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للمحافظة أو المديرية وتقييم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج، ومساءلة ومحاسبة رؤسائها وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لأحكام هذا القانون[1].

كما يجوز للمجلس المحلي استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أو المديرية[2] وعلى مديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أو المديرية حضور اجتماعات

---

(1) المادتين (3/19، 3/61) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادتين (28،71) من قانون السلطة المحلية.

المجلس المحلي، وذلك في حالة مناقشة المسائل التي تتصل باختصاصاتهم دون أن يكون لهم الحق في التصويت(1).

ومما تقدم يتضح أن الكثير من المجالس المحلية للمديريات في عموم محافظات الجمهورية وخاصة التي فيها تواجد لابأس به من الأجهزة التنفيذية قامت بمهامها في مجال الرقابة على تلك الأجهزة، وبما أن هناك بعض الإجراءات الإدارية اتخذت من قبل العديد من المجالس المحلية للمديريات تجاه بعض موظفي فروع الأجهزة التنفيذية في المديريات فإن ذلك يعني أن الهيئات الإدارية لهذه المجالس على مستوى جيد من الفهم والوعي لواجباتها ومهامها، وعلى سبيل المثال:

اتخذت العديد من المجالس المحلية للمديريات إجراءات تجاه مسئولي بعض الأجهزة التنفيذية تتمثل في الآتي:

أ – استدعاء بعض موظفي الأجهزة التنفيذية للاستفسار عن موضوعات أو نتائج مهام معينة أو للتأكد من حدوث لبس أو غموض في موضوع ما.

ب– توجيه طلبات لبعض موظفي الأجهزة التنفيذية لمساءلتهم حول تجاوزات أو مخالفات.

ج– توجيه رسائل للبعض منهم بشأن تنفيذ مهام تدخل في صميم أعمالهم.

كما قامت مجالس محلية في بعض المديريات باتخاذ قرارات عقابية ضد البعض من مسئولي الأجهزة التنفيذية تمثلت في الآتي:

أ – توجيه لفت نظر.

ب– توجيه إنذارات نهائية.

ج– إصدار قرارات اقتراح تغيير وترشيح.

(1) المادتين (29،72) من قانون السلطة المحلية.

د- إصدار قرارات سحب ثقة من بعض أعضاء المجالس المحلية وهو آخر إجراء عقابي اتخذته بعض المجالس المحلية للمديريات تجاه مسئولي بعض الأجهزة التنفيذية[1].

ثانياً: رقابة المجالس المحلية على رؤساء الوحدات الإدارية:

أشارت المادة (189/ ب) بأن يكون للمجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية حق استدعاء مديري الأجهزة التنفيذية، أو أي من العاملين فيها للاستيضاح منهم حول أية مسائل تدخل في اختصاصاتهم أو موافاة المجلس بأية بيانات أو معلومات في الموضوعات التي تتعلق بتلك الاختصاصات.

ويتضح من خلال نص المادة السابقة على أن حق المجالس المحلية ليس مقصوراً على مراقبة أعضاء الأجهزة التنفيذية، بل ينطبق ذلك على رؤسائها.

حيث أشارت المادة (190) من اللائحة ذاتها على أن: " رؤساء الوحدات الإدارية -المحافظون ومدراء عموم المديريات- مسئولون أمام مجالسها المحلية في أدائهم لمهامهم واختصاصاتهم، وهذه المسائلة تنطبق أيضاً على رؤساء الأجهزة التنفيذية من حيث سير العمل في هذه الأجهزة ومستوى تنفيذ الخطط والبرامج، وبذلك يكون رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء الأجهزة التنفيذية معرضون للمساءلة والمحاسبة وسحب الثقة إذا ما أخلوا بواجباتهم".

كما أشارت المادة (191) من اللائحة ذاتها إلى حق كل عضو في المجلس المحلي في توجيه الأسئلة لرئيس الوحدة الإدارية، أو أي من مديري الأجهزة التنفيذية فيها في أي شأن من الشئون المتعلقة بالأوضاع والمسائل الآتية:

- بيان أسباب عدم تنفيذ أي من القرارات أو التوصيات الصادرة عن المجلس المحلي أو التراخي في تنفيذها.
- معرفة أسباب التأخير أو التعثر في تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية.

---

(1) النهوض بالسلطة المحلية في المديريات، مرجع سابق، ص 6.

- التصرفات المسلكية التي تسئ إلى سمعة الوحدة الإدارية.
- التصرفات التي تتم بالمخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة.
- عدم الانضباط الوظيفي أو التصرفات المخلة بواجبات الوظيفة العامة.
- بيان أسباب القصور أو التراخي في مواجهة ما يظهر من ممارسات أو تصرفات تشكل إخلالاً بالنظام والأمن العام والآداب العامة.
- كما جاء البند (ز) من المادة ذاتها ليحدد حق عضو المجلس في استيضاح أسباب الإهمال أو التباطؤ في اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة المسائل الآتية:
  - الأمراض المعدية التي تهدد الصحة العامة والبيئة.
  - أعمال الإغاثة والإيواء في حالات الكوارث.
  - الحفاظ على الآثار ومنع الاعتداء عليها.
  - الحفاظ على الممتلكات والأموال العامة ومنع الاعتداء عليها.
  - وإذا تحققنا في المسائل المذكورة سنجد أن كلاً منها يشكل قضية جوهرية تشمل كثيراً من القضايا، بل إن مجمل تلك المسائل يشكل معظم قضايا الوحدة الإدارية إن لم تكن جميعها.

كما أناط المشرع بالمجالس المحلية للمحافظات سحب الثقة من رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) بصفته ممثل الحكومة المركزية في الوحدة الإدارية، كما أنه يتطلب لسحب الثقة من المحافظ إجراءات مشددة تتناسب مع مركزه الوظيفي وأهمية دوره على الصعيد المحلي، ومن أجل تحقيق تلك الإجراءات ينبغي إتباع الآتي:

- يتقدم ثلث أعضاء المجلس المحلي بطلب مكتوب إلى وزير الإدارة المحلية يتضمن دعوته للنظر في موضوع سحب الثقة من المحافظ، وعلى الوزير في هذه الحالة دعوة المجلس لعقد اجتماع استثنائي خلال موعد أقصاه عشرة أيام

من تسلمه الطلب، ويتولى الوزير رئاسة اجتماع المجلس، ولصحة انعقاد اجتماع المجلس يشترط حضور ثلثي أعضائه، ولا يجوز النظر في سحب الثقة إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، ولا يصدر قرار سحب الثقة إلا بعد الاستماع إلى كل الآراء بما في ذلك المحافظ، ثم يعقب ذلك طرح الموضوع للاقتراع السري.

- إذا قرر المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه سحب الثقة اعتبر المحافظ موقوفاً عن مزاولة نشاطه ومهامه بقوة القانون، وعلى الوزير أن يباشر الإجراءات القانونية لتعيين محافظ جديد[1]، وبطبيعة الحال فإن الإجراءات التي يمكن أن يتخذها الوزير في هذه الحالة هي ترشيح محافظ جديد خلفاً للمحافظ الذي سحبت منه الثقة.

كما أن إجراءات سحب الثقة من مدير عام المديرية لا تختلف كثيراً عما سبق إلا من حيث تقديم الطلب، فأعضاء المجلس المحلي للمديرية يتقدمون بطلب سحب الثقة إلى المحافظ الذي يتولى دعوة المجلس لعقد اجتماع استثنائي ويتولى رئاسة الاجتماع بحضور مندوب وزارة الإدارة المحلية، وفي ماعدا ذلك فيطبق بشأن هذه الحالة القواعد الإجرائية والموضوعية المنصوص عليها في المادة (118) وفقاً لنص المادة (119) التي تقضي بسريان أحكام المادة السابقة سرياناً مقابلاً على سحب الثقة من مدير عام المديرية.

وللمجلس المحلي استدعاء مديري الأجهزة التنفيذية للاستفسار حول أية مسائل تدخل في اختصاصاتهم، وموافاة المجلس المحلي بأي بيانات أو معلومات في أي موضوعات تتعلق بتلك الاختصاصات[2].

ويتضح من خلال ذلك بأنه يحق للمجلس المحلي محاسبة مديري الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم، ومساءلة

---

(1) المادة (118) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (109) من قانون السلطة المحلية.

رؤساء ومديري الأجهزة التنفيذية عن سير عملهم ومستوى تنفيذهم للخطط والبرامج، وسحب الثقة منهم في حالة الإخلال بواجباتهم، وللمجلس بناء على طلب الهيئة الإدارية أو ثلث أعضاء المجلس على الأقل سحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية بعد مناقشة الطلب والاستماع إلى كل الآراء بما في ذلك الاستماع إلى أقوال الشخص المطلوب سحب الثقة منه، والتحقق من دفاعه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم، ومن صدر في حقه القرار يعتبر معزولاً من منصبه بقوة القانون[1].

والعقوبات التي خول المجلس المحلي توقيعها وفقاً للقانون ولائحته التنفيذية هي على النحو الآتي:

- سحب الثقة من رئيس الوحدة الإدارية أو أي من رؤساء الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية.
- إذا اتضح أن المخالفة لا تستوجب سحب الثقة من مدير الجهاز التنفيذي ولكنها ترتقي إلى مستوى التقصير أو الخطأ غير المقصود أو المخالفة غير الجسيمة فيطبق بشأنه الجزاء الإداري المناسب وفقاً للائحة الجزاءات والمخالفات الخاصة بموظفي الدولة[2].

ولضمان تفعيل المادة (196/ ب) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية ينبغي إصدار لائحة آلية تلزم السلطة الرئاسية للجهاز التنفيذي المعني بتنفيذ قرار المجلس المحلي القاضي بتوقيع إحدى العقوبات المبينة في نظام موظفي الدولة على مدير الجهاز التنفيذي.

وإذا عدنا لمعرفة نوعية الجزاءات الممكن تطبيقها في نظام موظفي الدولة سنجدها تتمثل بالآتي:

- الإنذار كتابياً.

---

(1) المادتان (121، 122) من قانون السلطة المحلية.

(2) المادة (196/ ب) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

- الخصم من الراتب الأساسي بما لا يتجاوز 20% لمرة واحدة.
- تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.
- الحرمان من العلاوة السنوية لسنة واحدة.
- تأجيل موعد استحقاق الترفيع بما لا يقل عن سنة ولا يزيد عن سنتين.
- استرداد الخسائر الناجمة عن المخالفة كلها أو بعضها على أن لا يتجاوز الاستقطاع الشهري 20% من الراتب الأساسي.
- تخفيض الراتب بما لا يتجاوز ثلاث علاوات من فئته الوظيفية.
- تخفيض الراتب بما لا يتجاوز ثلاث علاوات مع تخفيض فئته الوظيفية إلى الفئة الأدنى مباشرة.
- الفصل من الخدمة مع احتفاظ الموظف بحقوقه التقاعدية أو أية مستحقات أخرى[1].

وتجدر الإشارة إلى أن العقوبات الإدارية المشار إليها في نظام موظفي الدولة لا تسري على رئيس الوحدة الإدارية، وإنما يحق للمجلس المحلي توقيعها فقط على أي من مدراء الأجهزة التنفيذية وذلك وفقاً لصريح النص.

الفرع الثالث

رقابة رؤساء الوحدات الإدارية على السلطة المحلية

يمارس رؤساء الوحدات الإدارية (المحافظ، ومدير عام المديرية) بعض مظاهر وأوجه الرقابة في مواجهة المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية، وفي ما يلي نورد أهم هذه الرقابة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: رقابة المحافظ في مواجهة المجالس المحلية:

حرص المشرع على أن يكون للمحافظ بصمات واضحة على معظم أنشطة وقرارات المجالس المحلية والوحدات الإدارية باعتباره الموظف الأكثر

---

(1) المادة (191) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

قرباً من هذه المجالس والأقرب دراية بطبيعة عملها[1]، ويعتبر المحافظ هو رئيس المجلس المحلي، وبهذه الصفة يتولى رئاسة اجتماعات المجلس وإدارة مناقشاته وحفظ النظام فيه، والإشراف على الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس[2]، ويتولى رئاسة الهيئة الإدارية في المجلس[3].

كما يقوم بتوجيه الدعوة لعقد الاجتماعات الاستثنائية لكل أو بعض المجالس المحلية للمديريات والتنسيق بينها وحل أي خلافات قد تنشأ بينها وبين أي من الأجهزة التنفيذية[4].

ثانياً: رقابة المحافظ في مواجهة الأجهزة التنفيذية:

1- يتولى المحافظ رئاسة المكتب التنفيذي للمحافظة[5] والتنسيق مع السلطات المركزية في ما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة[6] ويكون المحافظ رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظة وتنقل له كافة السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب[7].

---

(1) د. محمود أبو السعود حبيب: القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، مطبعة الإيمان القاهرة، بدون تاريخ، ص 311.

(2) المادتان (39،42) من القانون ذاته.

(3) المادة (31) من القانون ذاته.

(4) المادة (13/41،14) من القانون ذاته.

(5) المادة (52) من القانون ذاته.

(6) المادة (15/41) من القانون ذاته.

(7) الجدير بالذكر أن الواقع العملي اظهر قيام بعض الأجهزة المركزية بتعيين ونقل وانتداب الموظفين العاملين بالوحدات الإدارية بالمخالفة لما نصت عليه المادة (43/أ) من قانون السلطة المحلية التي كانت من اختصاص المحافظ، الأمر الذي سيجعل من تم تعينهم تابعين للأجهزة المركزية، وعدم خضوعهم لإشراف ورقابة المحافظ.

2- كما يتولى ترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية في المحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني، وإحاطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بهذ الترشيحات[1].

ونرى في هذه الحالة أن دور المحافظ يقتصر على الترشيح بالنسبة لمدير عام المديرية ويصدر بتعيينه قرار من مجلس الوزراء. أما بالنسبة لوكيل المحافظة فيصدر بتعيينه قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على ترشيح وزير الإدارة المحلية.

3- رفع التقارير الدورية إلى وزير الإدارة المحلية عن نشاط أجهزة السلطة المحلية في المحافظة، وعن نشاط وأداء وسلوك مديري عموم المديريات مشفوعة بآرائه ومقترحاته[2] وتوجه كافة المكاتبات والمراسلات باسم المحافظ من وإلى السلطة المركزية[3] وتمثيل المحافظة ومجلسها المحلي أمام القضاء وغيره[4].

4- يعمل مدير أمن المحافظة، وقوات الأمن العام تحت إشراف وتوجيه المحافظ أو من يحل محله (أمين عام المجلس المحلي للمحافظة) وفقاً لأحكام قانون السلطة المحلية[5].

5- تحت إشراف وتوجيه المحافظ، يتولى مديرو عموم المديريات تنفيذ القوانين والسياسة العامة والمحافظة على النظام العام[6]، ولا يجوز لكل من أمين عام المجلس المحلي للمحافظة ووكيل المحافظة ومدير عام المديرية مغادرة مقار أعمالهم إلا بإذن المحافظ، كما لا يجوز لمديري الأجهزة التنفيذية مغادرة المحافظة إلا بإذن المحافظ[7].

---

(1) المادة (43/ب) من القانون، مرجع سابق. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يراجع: المطلب الأول: رئيس المجلس المحلي للمحافظة، ص 68.

(2) المادة (44) من القانون ذاته.

(3) المادة (45) من القانون ذاته.

(4) المادة (16/41) من القانون ذاته.

(5) المادة (47) من القانون ذاته.

(6) المادة (81) من القانون ذاته.

(7) المواد (48،51،86،58) من القانون ذاته.

6- إن قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمحافظة ترفع إلى المحافظ[1]، وللمحافظ القيام بأية مهام تقتضيها طبيعة وظيفته أو تنص عليها القوانين، وهي الاختصاصات التي لم ينص عليها في قانون السلطة المحلية وفقاً لما أشارت إليه المادة (18/41) من القانون.

ثالثاً: رقابة مدير عام المديرية على المجلس المحلي بالمديرية:

يعتبر مدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه[2]، ويتولى تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارة شئون المديرية في كافة المجالات، ويرأس اجتماعات المجلس وإدارة مناقشاته وحفظ النظام بداخله، والإشراف على الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس وتمثيل المديرية ومجلسها المحلي أمام القضاء والغير[3] كما يتولى رئاسة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي[4].

رابعاً: رقابة مدير عام المديرية في مواجهة الأجهزة التنفيذية:

يتولى مدير عام المديرية توجيه الأجهزة التنفيذية بالمديرية وتنمية مواردها، والمحافظة على النظام العام فيها[5] ويرأس المكتب التنفيذي للمديرية[6]، ويكون رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المديرية من حيث أدائهم لواجباتهم الوظيفية، وله سلطة الاقتراح في تعيينهم ونقلهم وترقيتهم وإحالتهم للتحقيق والتأديب وتوقيع الجزاءات الإدارية عليهم وفقاً للقوانين النافذة[7].

---

(1) المادة (57) من القانون ذاته.

(2) المادة (82) من القانون ذاته.

(3) المادة (84،1،2،12) من القانون ذاته.

(4) المادة (74) من القانون ذاته.

(5) المادة (84) من القانون ذاته.

(6) المادة (91) من القانون ذاته.

(7) المادة (89) من القانون ذاته.

كما يقوم بإعداد التقارير الدورية إلى المحافظ عن مستوى أداء الأجهزة التنفيذية بالمديرية[1] وتمثيل المديرية ومجلسها المحلي أمام القضاء والغير[2].

فضلاً عن ذلك يعمل مدير أمن المديرية وقوات الأمن العام تحت إشراف وتوجيه مدير عام المديرية أو من يحل محله وفقاً لقانون السلطة المحلية[3]، ووفقاً للمادة (87) من هذا القانون يتولى مساعدة مدير عام المديرية أمين عام المجلس المحلي للمديرية في إدارة شئون المديرية ويحل محله في حالة غيابه ولا يجوز لأمين عام المجلس المحلي للمديرية ولا مديري الأجهزة التنفيذية مغادرة المديرية إلاّ بإذن من مدير عام المديرية[4].

ومن خلال ما تقدم لا حظنا الدور الرقابي الذي تقوم به هيئات المجالس المحلية على أعمال وتصرفات الأجهزة التنفيذية. أما ما يتعلق برقابة الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة أو المديرية فقد حددت المادتان (12، 13) من اللائحة التنفيذية للقانون بشمولية هذه الرقابة، حيث نصت على أن: تقوم الأجهزة التنفيذية في المحافظة تحت إشراف ورقابة وإدارة المجلس المحلي للمحافظة بدور أجهزة السلطة المركزية في تنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة التنفيذية لمديريات المحافظة.

وما يتعلق بالمديرية فقط أنيط بها تنفيذ السياسات والخطط والبرامج العامة وإدارة وتسيير النشاط اليومي للمديرية وإنجاز كافة الأعمال والأنشطة المتعلقة بتنمية وتطوير المديرية، وذلك كله تحت إشراف وإدارة ورقابة المجلس المحلي للمديرية.

كما أشارة المادة (14) من اللائحة ذاتها إلى أن تقوم الأجهزة التنفيذية في المحافظة كل فيما يخصه بالإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة الأجهزة التنفيذية المماثلة في المديريات من خلال ما يلي:

---

(1) المادة (11/84) من القانون ذاته.

(2) المادة (12/84) من القانون ذاته.

(3) المادة (155) من القانون ذاته.

(4) المادتين (88،97) من القانون ذاته.

أ – دراسة وتقييم مستوى سير النشاط ومتابعة مستوى التنفيذ.

ب– الرقابة والتفتيش الدوري والمفاجئ... الخ.

ويرى الباحـــث:

إن المهام والاختصاصات الرقابية المناط بالمجـــالس المحليـــة ممارســـتها كمـــا حددها قانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة لها عديـــدة وواســـعة، وتشـــمل مختلـــف الأنشطة التي تقوم بها الأجهزة التنفيذية في نطاق كل وحـــدة إداريـــة علـــى مســـتوى كل محافظة.

غير أن ما تقوم به المجالس المحلية من الأعمال والأنشطة الرقابية فـــي الوقـــت الحالي يرتكز فقط في عواصم المحافظات وفي نطاق محدود جداً وبحسب ما هو متـــاح لها من العوامل المساعدة لممارسة هذه المهام والاختصاصات، ويعود ذلك إلى تمركـــز الأجهزة التنفيذية في عواصم المحافظات بالإضافة إلى أن تنفيـــذ الخطـــط والموازنـــات السنوية للمديريات يتم في تلك المراكز وفي وجود وحدة حسابية واحدة لمركز المحافظة والمديريات.

أما الأنشطة والمهام الرقابية للمجالس المحلية علـــى مســـتوى المـــديريات فتـــتم في أضيق الحدود وفي عدد بسيط من المديريات وربما تنعدم في العديد منها.

ومن خلال ما هو ملموس في الواقع العملي يتبين أن هناك عـــدداً مـــن العوامـــل المؤثرة والمعوقات والأسباب التي جعلت ممارسة الأنشطة الرقابية والإشرافية للمجـــالس المحلية بالمحافظات والمديريات تتم في نطاق محدود ويمكن توضيحها فيما يلي:

على مستوى المحافظات:

1– عـــدم اســـتيعاب الأجهـــزة التنفيذيـــة بالمحافظـــات للمنظومـــة التشـــريعية للسلطة المحلية، وارتباطها المباشر بأجهزتهـــا المركزيـــة، بالإضـــافة إلـــى استمرار عمل هذه الأجهزة بالقوانين والتشـــريعات الســـابقة التـــي يفتـــرض تعديلها بما يتوافق ونظام السلطة المحلية هذا مـــن ناحيـــة، كمـــا أن هنـــاك

بعض الأجهزة التنفيذية لا زالت تفتقر إلى هياكل ولوائح تنظيمية تنظم عملها من ناحية أخرى.

2- العاملون في الأجهزة التنفيذية بحاجة ماسة وملحة إلى إعادة تأهيل وتدريب للإلمام بمنظومة السلطة المحلية، وبالأخص في الجوانب المالية المتعلقة بإعداد وتنفيذ الخطط والموازنات وغيرها.

3- عدم التزام عدد من الأجهزة التنفيذية بتقديم خططها وبرامجها السنوية للمجلس المحلي للمحافظة عن مجمل أنشطتها السنوية وفي المواعيد المحددة. ومن جانب آخر لا زالت معظم الأجهزة التنفيذية بالمحافظات مقيدة بخطط وبرامج السلطة المركزية، مما أدى إلى عدم إمكانية قيام المجالس المحلية للمحافظات بعملية الإشراف والرقابة، وخصوصاً على تنفيذ المشاريع التي يتم تمويلها وتنفيذها من قبل السلطة المركزية، بحجة أن الإشراف والمتابعة والتنفيذ لهذه المشاريع يتم مركزياً.

4- تعمل الأجهزة التنفيذية في معظم المحافظات في أماكن منفصلة ومتباعدة عن مقر المجلس المحلي وذلك بسبب عدم وجود مجمعات حكومية تستوعب كافة الأجهزة التنفيذية في معظم المحافظات. ليس ذلك فحسب، بل لجأت بعض المجالس المحلية إلى استئجار مقرات لرؤساء اللجان المتخصصة خارج المجمع الحكومي نتيجة عدم وجود أماكن شاغرة لمكاتبهم داخل المجمع الحكومي، ومن هنا يتضح أن بعد مقرات الأجهزة التنفيذية أو الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمحافظات بعضها عن بعض يؤدي إلى ضعف رقابة الأداء، ناهيك عما يسببه ذلك من إهدار للوقت والإمكانيات.

5- عدم الاتصال والتواصل سواءً بين الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة والأجهزة التنفيذية بمركز المحافظة أم بينها وبين الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات.

6- نقص الإمكانات المادية والبشرية للمجالس المحلية للمحافظات.

7- عدم قدرة المجالس المحلية للمحافظات على ممارسة دورها الإشرافي والرقابي على تنفيذ السياسات المالية وحماية الأحواض المائية من الاستنزاف والتلـوث كما حددها قانون السلطة المحلية، لأن هذه السياسة تدار مركزياً من قبل الجهة المختصة ولا يتم إشراك المجالس المحلية في هذه الأمور.

8- عدم توفر الكوادر المؤهلة وخصوصاً في المجالات الهندسية والفنية مما أدى إلى البطء الشديد في تنفيذ الدراسات والتصاميم التي تحتاجها المشـاريع فـي المحافظات، ونجم عن ذلك ترحيل الاعتمادات السنوية للمشـاريع مـن عـام لآخر.

9- فيما يتعلق بمراقبة سياسات التوظيف والقوى العاملة على المستوى المحلي فإن رقابة المجلس المحلي تنصب على وجه الخصوص على التوظيف في جـانبي التربية والصحة فقط، دون غيرها من الأجهزة التنفيذية. ويلاحظ في هذا الشأن ما يلي:

أ- تعتبر الأجهزة التنفيذية الأخرى نفسها مستقلة، وتقوم بتحديـد احتياجاتهـا الوظيفية على أساس نشاطها في مركز المحافظة دون المديريات.

ب- الدرجات الوظيفية العمالية المخصصة للمحافظات لا تغطي (10%) مـن احتياجات معظم المحافظات، ويتم الاستحواذ عليها من قبل أجهزة السـلطة المركزية ولا يتم إلا إشعار المحافظات بها سنوياً، بالرغم مـن أن معظـم المنشآت والمرافق الجديدة كالمستشفيات والمراكـز والوحـدات الصـحية والمدارس وغيرها من المنشـآت الحكوميـة بـدون خـدمات مسـاعدة (كالحراسة) مما يعرضها للنهب والتكسير.

ج- عدم توافق مخرجات التعليم بالمحافظات مع التخصصات المطلوبة لكـل محافظة، مما يؤدي إلى عدم استيعاب مخرجات التعليم (بكالوريوس، دبلوم)

أما حملة شهادة الثانوية العامة في المحافظات فتعاني من بطالة كبيرة فـ
أوساط حاملي هذه الشهادات.

على مستوى المديريات:

يمكن القول بأن جملة المهام والاختصاصات الرقابية للمجالس المحلية للمـديري
تكاد تكون الممارسة الفعلية لها في أضيق الحدود وذلك للأسباب الآتية:

1- عدم فتح فروع للأجهزة التنفيذية في معظم المديريات ووجود عدد محدود م
في مديريات أخرى، وبالأخص فروع (الصحة، التربية، الأشغال) وإن وجد
فهي عبارة عن فروع صورية وبلا إمكانيات.

2- عدم إنشاء وحدات حسابية في معظم المديريات وكذا عدم فتح فـروع للبنـ
المركزي في بعض المدن الثانوية.

3- عدم تزويد المديريات بالموظفين العاملين والمساعدين للمجالس المحلية وفق
للبناء التنظيمي المحدد في اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريا
مما جعل مدير عام المديرية يقوم بوظائف عديـدة منهـا أعمـال السـكر
وغيرها، مما يؤدي إلى تعثر أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية.

4- عدم وجود مباني مجمعات حكومية في معظم المديريات مما يؤدي إلى ضـ
الإشراف والرقابة والمتابعة بسبب تباعد مقرات الأجهزة التنفيذية داخل الو
الإدارية.

5- ندرة الإمكانيات المادية والبشرية وغيرها أدى إلى ضعف عمليـة الاتصـ
والتواصل بين المديريات والمحافظات في عملية الرقابة، هذا بالإضافة إلى
اعتمادات موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية المعتمدة للمجالس المحليـة مـ
نجم عنه ضعف الأداء الرقابي[1].

---

(1) الإدارة المالية في الوحدات الإدارية ومشكلات التطبيق، ومرجع سابق، ص 219- 222.

ومما سبق يتضح صعوبة مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة في كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات، وكذلك من الصعب أيضاً مراقبة تنفيذ قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات أو الإشراف على تنفيذ كافة الأنشطة المحلية.

فضلاً عن ذلك اتضح أن قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية لم يشيرا إلى تمتع أي من رؤساء الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية بأية سلطة رقابية على المجلس المحلي وقراراته، وهذا اتجاه يحمد عليه في نظام السلطة المحلية، كما خصص المشرع في اللائحة التنفيذية (الباب السادس) لموضوع الرقابة مسمى " سلطات المجالس المحلية في الإشراف والرقابة"، بينما لم يفرد باباً أو فصلاً مخصصاً لهذا النشاط لصالح الأجهزة التنفيذية مما يؤكد إيلاء المشرع أهمية هذا النشاط للمجالس المحلية.

المبحث الثاني

الرقابة السياسية

تمهيد وتقسيم:

تقرر سائر النظم السياسية صوراً عديدة للرقابة السياسية على أعمال الإدارة العام ومنها أعمال المجالس المحلية، ومن هذه الرقابة ما هو مقرر في بعض الدساتير من ضرورة تبادل الرقابة بين السلطات، ومنها ما هو مقرر في النظام البرلماني من حق أعضاء المجالس النيابية في توجيه السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة وتقرير المسئولية لأعضاء الوزارة، وكثير من هذه الأمور يتعلق بمخالفة الإدارة للقانون وخروجها عن حدوده[1].

كما يعد من قبيل الرقابة السياسية رقابة الرأي العام على الأجهزة المختلفة، فضلا عن رقابة الأحزاب السياسية، والرقابة الأخيرة تؤدي دوراً مؤثراً وفعالاً في الأنظمة الديمقراطية التي تربط بين المبدأ الديمقراطي والنظام الحزبي، ومن جانب آخر يعتبر النظام الحزبي الجيد من أهم ضمانات ممارسة الرقابة ليس بالنسبة للمجالس المحلية فحسب وإنما بالنسبة لسائر وظائف الدولة، وإذا كانت الرقابة السياسية تمارس بوسائل وصور عديدة كما أشرنا إلاّ أن أخطر أنواع الرقابة السياسية هي رقابة الرأي العام[2] وسوف نتناول ذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

رقابة السلطة التشريعية

تتولى السلطة التشريعية وضع القوانين التي تنشئ نظام السلطة المحلية، وتحدد عدد الوحدات المحلية ومستوياتها، أو تكتفي بوضع الأسس العامة لتحديد

---

(1) د. فؤاد محمد النادي: مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 383.

(2) د. فؤاد محمد النادي: مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص383، 384.

– د. على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 225.

مثل هذه المسائل ويترك للسلطة التنفيذية أمر إجراء التقسيم الإداري للوحدات المحلية، وتحديد سلطات واختصاصات السلطات المحلية على مستوياتها المختلفة، كما تملك الحق في تعديل السلطات والاختصاصات وسلطة إنشاء الوحدات المحلية أو إلغائها، وتقرر الموارد المالية التي تمكنها من القيام بمسئولياتها[1].

وإذا كان الأصل أن المجالس المحلية لا يجوز حلها بإجراء شامل، إلاّ أن المشرع اليمني أجاز للسلطة التنفيذية حل أي من المجالس المحلية التي يقوم في حقها سبباً من أسباب الحل متى رأت أن ذلك يحقق المصلحة العامة[2].

والملاحظ أن المشرع اليمني ترك أمر تقدير تلك المصلحة العامة على السلطة التنفيذية، الأمر الذي يمكن معه للسلطة التنفيذية أن تبرر حل المجالس المحلية بالمصلحة العامة لأسباب تقدرها، ولأجل ذلك كان ينبغي على المشرع أن يحدد الأسباب التي تستدعي حل أي من المجالس المحلية على سبيل الحصر منعاً لتعسفها.

وخلافاً للأصل العام أجاز المشرع اليمني حل المجالس المحلية استثناء على أن يكون ذلك بقانون، ولهذا النص منطقه القانوني لأن العلة في عدم جواز حل جميع المجالس المحلية بقرار من السلطة التنفيذية هو مراعاة تدرج القواعد القانونية، حيث لا يجوز تعطيل قانون الإدارة المحلية بأداة أقل من القانون. أما وأن القانون هو أداة ذلك الإجراء الشامل فلا نرى مانعاً يحول دون ذلك، لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص في التشريع، وله أن يشرع من القانون ما يشاء في حدود نصوص الدستور[3].

ومعظم التشريعات في دول المقارنة توجب عرض قرار الحل على البرلمان خلال مدة معينة، ومثال ذلك مصر وفرنسا إلا أن المشرع اليمني لم يشر إلى هذا الأجراء الذي يهدف إلى إطلاع البرلمان على حيثيات قرار الحل والأسباب الداعية له، كضمان لحماية

(1) د. ظريف بطرس: مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 234.
(2) المادتان (149، 150) من قانون السلطة المحلية.
(3) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 347.

استقلال المجالس المحلية من تعسف السلطة التنفيذية متى ما عنَ لها ذلك، وخصوصاً إذ كانت المجالس المحلية تشكلت عن طريق الانتخاب لا التعيين[1].

كما أن لأعضاء مجلس النواب في نطاق المحافظة أو المديرية حضور اجتماعات المجالس المحلية الواقعة في نطاق دوائرهم الانتخابية، بغرض المشاركة في مناقشة الموضوعات المعروضة على المجلس، ولهم الحق في تقديم المقترحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرارات[2].

ويتضح أن دور السلطة التشريعية في مجال الرقابة على السلطة المحلية يقتصر على بعض المظاهر التي يتولاها مجلس النواب والمتمثلة في مناقشة مشروعات الموازنة المحلية التي تقوم الحكومة بضمها ضمن الموازنة العامة للدولة، من خلال إخطاره خلال أسبوعين من تاريخ صدور قرار الحل.

كما أن لأعضاء مجلس النواب الممثلين للمديرية أو المحافظة حضور اجتماعات المجالس المحلية لمديرياتهم، بحيث يكون لكل منهم الحق في مناقشة الموضوعات المعروضة عليها، ولهم الحق في تقديم الاقتراحات وتوجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة، دون أن يكون لهم الحق في التصويت.

ولكن المشرع اليمني لم يشر في نصوص القانون واللائحة إلى مصير تلك الأسئلة وطلبات الإحاطة، وهذا في حد ذاته يعد تقصيراً ينبغي على المشرع تداركه، مع إعادة النظر في الدور الذي يتولاه مجلس النواب ومنحه دوراً أكبر فيما يتعلق بعرض قرارات السلطة التنفيذية المتعلقة بحل المجالس المحلية، وذلك من خلال النص على عرض قرارات الحل على مجلس النواب للنظر فيها وإقرارها أو إلغاءها وفقاً لتقدير المجلس، أو تحديد الحالات التي يحق فيها للسلطة التنفيذية حل المجلس المحلي لأي وحدة إدارية على سبيل الحصر وعلى السلطة التشريعية مراقبة ذلك.

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 342.
(2) المادتان (30 ، 73) من قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م.

فضلاً عن ذلك اعتماد ميزانية مالية مستقلة للسلطات المحليـــة، والموافقـــة علـــى القروض الاستثمارية التي تعقدها المجالس المحلية سواء كانت قروض محلية أم خارجية، حيث أن المشرع لم يخول المجالس المحلية هذه الصلاحية.

فدور السلطة التشريعية لا يقتصر على مجرد إصدار قانون السلطة المحلية، بـــل متابعة نشاط المجالس المحلية، وذلك من خلال مشاركة أعضاء مجلس النواب حضـــور اجتماعات المجالس المحلية لمديرياتهم أو محافظاتهم، ومناقشة الموضوعات المطروحـــة وتقديم الاقتراحات والأسئلة إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، فإذا تطلب الأمر تعديل قوانين السلطة المحلية فالمجلس التشريعي هو الذي يتولى هذا العمل.

بل إن رقابة السلطة التشريعية على المجالس المحلية لا تقف عند هذا الحد، ولكن الكثير من نظم الحكم المحلي تشترط موافقة السلطة التشريعية على الإعانات التي تقـــدم للمجالس المحلية باعتبار السلطة التشريعية هي الوحيدة التي تخـــتص بتقريـــر المـــوارد المالية، إلا أن المشرع اليمني لم يشر إلى أحقية السلطة التشريعية بالموافقة علـــى هـــذه الاعانات، مع أن هذا الإجراء يعتبر من الضمانات الهامة ضد استغلال الحكومة سلطتها في تقدير الإعانات للسيطرة على المجالس المحلية.

والدافع إلى تقرير الرقابة التشريعية على هذا النحو أمران هما:

1- إن المجالس المحلية تحتاج –في تمويل أنشطتها- إلى مـــوارد ماليـــة منهـــا الضرائب التي يتعين عليها الحصول على السلطة التي تخولها حق فرضها من الهيئة التشريعية باعتبارها المصدر الوحيد لكل سلطة ضريبية.

2- إن المجالس المحلية –في مباشرة مسئولياتها- تتدخل بالضرورة في النشـــاط الفردي، وحقوق الأفراد وحرياتهم بمقتضى اللوائح التي تصدرها، الأمر الذي يحتاج إلى سند تشريعي مصدره الهيئة التشريعية[1].

(1) د. ظريف بطرس: مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 235.

المطلب الثاني

رقابة الرأي العام

إن تكاثر الأحزاب السياسية وأعداد الصحف والمجلات الحزبية والأهلية أدت إلى نمو حركة التحديث السياسي وتم تقنين الظاهرة الحزبية وضبط إيقاعها وفقاً للقانون والدستور، كما برزت المنظمات غير الحكومية والجمعيات والاتحادات المختلفة لتشكل رقابة مباشرة على المجالس المحلية.

وهذا النوع من الرقابة يعتبر مكمل للرقابة التشريعية، ويمارس رقابة دائمة ومنتظمة على المجالس المحلية وأعمالها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزيون. ومن خلال تلك الوسائل والأساليب يملك الرأي العام التأثير على عمل المجالس المحلية، ويمارس دوراً رقابياً مهماً عن طريق طرح المشكلات المحلية، وبيان أوجه القصور والعجز الذي يعترض أعمال المجالس المحلية ومطالبتها بحل تلك المشكلات والصعوبات وتلافي القصور والعجز وتحسين أداء عمل المجالس المحلية ورفع مستوى الخدمات المحلية التي تقدمها لأبناء الوحدة المحلية[1].

وتمارس وسائل الإعلام المختلفة في اليمن دوراً بارزاً في توعية المواطنين قبل وأثناء انتخابات المجالس المحلية، وباعتبار تجربة السلطة المحلية – أي عملية التحول إلى اللامركزية المالية والإدارية- تجربة حديثة فإنها بحاجة ماسة إلى ترسيخها أولاً في وعي المواطن المستفيد الأول والأخير من هذه التجربة وهذا لن يتأتى إلا من خلال تصعيد مختلف الوسائل الإعلامية لدورها في هذا الاتجاه أي تناول أبعاد ومضامين هذه التجربة الوليدة، وما يمكن أن تحدثه من نتائج ايجابية على مستوى الواقع.

فوسائل الإعلام سواء الرسمية أو الحزبية أو المستقلة يقتضي منها تجاه تجربة السلطة المحلية القيام برقابة فاعلة باعتبار هذه التجربة منجزاً يهم الجميع

---

(1) د.على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 230، د. ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 235.

بدون استثناء حتى تتحول وفق ذلك إلى رافد نشط وداعم قوي لهذه التجربة الوليدة، فيما تهدف وسائل الإعلام إلى الإشارة إلى مواقع السلب وتحدد كيفية تلافيها ومواقع الإيجاب وماهية الوسائل الكفيلة بتعزيزها[1].

وتتجلى أهمية وفاعلية رقابة الرأي العام على سير عمل المجالس المحلية بعد انتهاء دورة المجالس المحلية السابقة، والإعلان لإجراء انتخابات جديدة، وهو الوقت المناسب لمحاسبة وتقييم أداء المجالس المحلية وأعضائها، وعقاب الأعضاء الذين لم يكونوا على مستوى المسئولية عن طريق عدم تجديد انتخابهم وانتخاب أعضاء جدد بدلاً عنهم. فضلاً عن إمكانية مطالبة السلطات المركزية بحل المجالس المحلية التي تسئ استعمال سلطاتها واختصاصاتها، بخروجها عن مبدأ المشروعية بصورة دائمة ومستمرة وصارخة[2].

كما تمارس الأحزاب السياسية في الدول التي تعتمد نظام التعددية الحزبية رقابة داخلية عن طريق أعضائها في المجالس المحلية، ويكمن دور هؤلاء الأعضاء في منع اتخاذ القرارات الإدارية أو القيام بالإعمال التي تتعارض مع مصالح السكان في الوحدات الإدارية المحلية، أو تلك التي لا تحقق مصالحهم. ناهيك عن الرقابة الخارجية التي تمارسها الأحزاب السياسية عن طريق صحافتها ومؤتمراتها واجتماعاتها الحزبية على المستويين المحلي والوطني[3].

وتبدو أهمية هذا المبدأ في كونه أهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، إذ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعديها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، وبمقتضى هذا المبدأ يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها بحيث يمكنهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت عن ذلك سواء عن عمد أم إهمال[4].

---

(1) سامي الحداد: المؤتمر التقييمي الثالث للمحليات، صحيفة الثورة، السبت 4ديسمبر 2004م، العدد (14633)، ص 9.

(2) د.على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 230.

(3) د.على خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 231.

(4) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985م، ص 9.

إلاّ أن تفعيل دور الرقابة الإدارية والمالية من خلال مبدأ الشرعية يتأثر بالمستوى الحضاري للمواطنين، ومدى انتشار الوعي بينهم وتنبههم إلى حقوقهم، وسعيهم إلى اقتضائها[1].

ونرى أن رقابة الرأي العام على مستوى التطبيق العملي في اليمن رافقه قصور إعلامياً واضحاً في العديد من الوسائل الإعلامية فيما يتعلق بشرح مضامين عملية التحول إلى اللامركزية المالية والإدارية، وبشكل يلازم مسار التجربة ويسايرها، وتناول سلبياتها في أحيان مختلفة أو الإشارة إلى مواقع الاختلال دون وضع أي بدائل أو حلول مما يجعل من مثل تلك التناولات قاصرة ومنقوصة[2].

وتمارس الرقابة الشعبية أيضاً بواسطة وسائل الإعلام الجماهيرية وأهمها الصحافة، ويمكن بسهولة ملاحظة ذلك من خلال الملاحظات التي يكتبها مواطنون عاديون على صفحات الصحف اليومية والدورية حول نشاط هيئات السلطة المحلية وأجهزتها التنفيذية.

---

(1) د. فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م، ص 50.

(2) تجدر الإشارة إلى أن المشرع اليمني في جنوب الوطن سابقاً ركز على مجال الرقابة الشعبية، حيث يمارس الشعب رقابة شاملة ودائمة على أعمال مجالس الشعب المحلية وأجهزتها التنفيذية، وتعتبر الرقابة الشعبية على أعمال ونشاط أجهزة الدولة المختلفة هي إحدى السمات الهامة للنشاط السياسي والديمقراطي في اليمن الديمقراطية آنذاك، حيث كان جماهير الشعب تمارس رقابتها على المجالس المحلية بوسائل عدة أهمها، اللقاءات الدورية التي يعقدها أعضاء هذه المجالس ومكاتبها التنفيذية مع المواطنين في أماكن عملهم أو سكنهم، وكذلك من خلال المنظمات الجماهيرية والتي تمثل الرقابة على أجهزة السلطة إحدى مهامها الأساسية، وأيضاً من خلال لجان الرقابة الشعبية المشكلة وفقاً لقانون الرقابة الشعبية من مواقع العمل والإنتاج والأحياء السكنية، وذلك وفقاً لنص المادة (15) من القانون رقم 17 لسنة 1977م بشأن الحكم المحلي.

والملاحظ أن تمكين المواطنين من ممارسة رقابتهم على أعمال المجالس المحلية هو إطلاع المواطنين على أهم الواجبات التي تقع على عاتق أجهزة السلطة المحلية والمسئولية الملقاة على عاتقها في إنجازها، وذلك من خلال عرض القرارات التي تتخذها في إنجاز مهامها بصورة واضحة للمواطنين المادة (16) من القانون رقم 17 لسنة 1977م.

والهدف من أشكال هذه الرقابة هو ضمان قيام المجالس المحلية وأجهزتها التنفيذية بأداء واجباتها على أكمل وجه وضمان أن توجه هذه المجالس كل جهودها وإمكانياتها نحو التحسين المضطرد لمعيشة المواطنين، وكل ذلك من شأنه أن يعزز الثقة المتبادلة بين المواطنين وأجهزة السلطة المحلية.

ونرى أن عملية الرقابة المحلية تتسم بصورة عامة بالضعف والمحدودية لافتقارها إلى التدريب من جهة ونظم الرقابة وتقييم الأداء من جهة أخرى. على الرغم من أن البرامج السنوية للأجهزة المركزية فضلاً عن لوائحها التنظيمية تتضمن مكوناً للزيارات الميدانية التفتيشية، إلا أن هذه المكونات قليلاً ما تنفذ. إلى جانب ذلك نجد أن بعض الأجهزة المركزية تقوم بمسوح متخصصة حول الخدمات أو التجهيزات الفنية وغيرها من المجالات ولا تزود الوحدات الإدارية بنتائج هذه المسوح أو بما تعتزم الأجهزة المركزية القيام به حيالها.

ونضراً لما تقتضيه اللامركزية من تكثيف للرقابة فإن الحاجة تستدعي تصميم نظم حديثة للرقابة ونظم لتقييم الأداء الفردي والتنظيمي بما يساعد على تطبيق الرقابة بطريقة منظمة والاستناد إليها في تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة(1).

---

(1) تقرير وزير الإدارة المحلية إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص 20.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية

تمهيد وتقسيم:

الرقابة القضائية هي التي يباشرها القضاء، والتي يناط بها الفصل في المنازعات التي تقع بين أفراد المجتمع وبعضهم، أو بينهم وبين أجهزة الدولة المختلفة، وتعتبر المرجع الحقيقي لتوفير الضمانات للأفراد من غيرها من أساليب الرقابة، وذلك نظراً لما يتمتع به القضاة من عقلية قانونية، ومركزاً خاص يجعلهم بعيدين عن المؤثرات السياسية[1].

وكون السلطة المحلية من خلق القانون، فهي تمثل الإرادة العامة لشخصيات وحداتها المعنوية، وعلى ذلك فإنه يكون لها فقط الوجود القانوني والسلطات والاختصاصات التي يخوله لها القانون، إلى جانب كون السلطة المحلية مسئولة كالشخص العادي، فإنها بحكم وجودها الاعتباري يمكنها التصرف فقط في حدود القانون وإلاّ كانت تصرفاتها غير مشروعة، ويعتبر مبدأ المشروعية هو الأساس الرئيس للرقابة القضائية، فالرقابة القضائية بمختلف صورها هي إخضاع أعمال السلطات المحلية لقضاء المحاكم من حيث المشروعية.

أما بالنسبة للتشريع اليمني فإن السلطة القضائية تشكل إحدى السلطات الدستورية، وتتميز هذه السلطة بوحدة القضاء[2] شأنها شأن الكثير من دول العالم المعاصر، ومع ذلك فبرغم وحدة النظام القضائي في اليمن إلاّ أنَّ هذا النظام لا يحول دون وجود دوائر قضائية متخصصة في إطار المحكمة العليا للجمهورية والتي تعتبر أعلى هيئة قضائية، وتتكون من الدائرة الدستورية والمدنية

---

(1) د. يحي الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية القاهرة 1974م، ص 237.

(2) المادتين (149، 150) من دستور الجمهورية اليمنية.

والتجارية والجزائية والأحوال الشخصية والإدارية والعسكرية وأخيراً دائرة فحص الطعون[1].

فالدائرة الدستورية، تتولى الفصل في عدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات عن طريق الدعوى المبتدئة والدفع، والطعون الانتخابية، ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة العليا.

أما الدائرة الإدارية فتتولى الفصل في الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية، ونقل الدعاوى في القضايا الإدارية، والطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقاً للقانون[2].

والملاحظ أن المشرع اليمني لم يشر في قانون السلطة المحلية إلى ما يبيح الطعن أمام القضاء على القرارات غير المشروعة التي تصدر من المجالس المحلية، أو من الأجهزة الإدارية، ونعتقد أنه اكتفى في هذا المجال بالحلول الإدارية، ومثال ذلك تخويل وزير الإدارة المحلية والوزير المختص الاعتراض على قرارات المجالس المحلية، وفي حالة الخلاف بين المجلس المحلي والوزير المعترض فإن المشرع جعل مجلس الوزراء حكماً بين الجانبيين، ويكون قرار مجلس الوزراء في هذا الموضوع نهائي، أي غير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن المعروفة.

وفي هذه الحالة صار مجلس الوزراء هو الخصم والحكم في وقت واحد، فهذا المسلك يحول دون تمكين المجالس المحلية من الدفاع عن قراراتها التي صارت مرهونة بمشيئة الوزير المعترض، وتقدير مجلس الوزراء في أحسن الأحوال، مع أن الأصل العام في مثل هذه الحالة أن يكون للمجالس المحلية أولاً التظلم الرئاسي من قرار الوزير بالاعتراض على قراره وذلك إلى الجهة الرئاسية المشتركة وهي في هذه الحالة مجلس الوزراء، فإذا لم يقتنع المجلس المحلي بما يقدمه مجلس الوزراء من حل للموضوع محل النزاع الذي عورض عليه، فإن على المجلس المحلي بعد ذلك أن يتبع الخطوة التالية

---

(1) المادة (16) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م المعدل.

(2) المادتين (19، 24) من قانون السلطة القضائية، المرجع ذاته.

وهي اللجوء إلى القضاء لمخاصمة قرار مجلس الوزراء إلاّ أنه مع ذلك لم يمنح المجلس المحلي أي شي من ذلك[1].

ومع ذلك نرى أن قرار مجلس الوزراء لا يمنع الأفراد والهيئات العامة والخاصة من الطعن أمام المحاكم العادية إذا لحق بهم ضرر من جراء نشاط المرافق الإدارية، أو قرارات المجالس المحلية، وسواءً كان الضرر ناشئاً عن أعمال مادية أو تصرفات قانونية (قرارات، عقود إدارية) لأن المحاكم القضائية (الابتدائية والاستئناف والمحاكم العليا) بمختلف دوائرها هي صاحبة الولاية العامة في الفصل في تلك القضايا وفقاً لنص المادة (47) من قانون السلطة القضائية، حيث نصت المادة المشار إليها على أن " تكون للمحكمة الابتدائية الولاية العامة للنظر في جميع القضايا" وتبعاً لذلك يكون لمحكمة الاستئناف والمحكمة العليا بجميع شعبها (غير الدستورية والإدارية) ذات الاختصاص، ومن ثم فطالما كانت المحكمة الابتدائية مختصة في جميع القضايا، فلا يتصور أن تحرم محكمة الاستئناف والمحكمة العليا من هذا الاختصاص فتقضي بعدم قبول الدعوى لعدم الاختصاص، ولذلك فإن هذه المحاكم تختص وفقاً للنص المشار إليه في تلك القضايا لأن النص ورد (عاماً) يشمل القضايا الإدارية وغير الإدارية، كما أن النص ورد (مطلق) غير مقيد بنوع محدد من القضايا.

يتضح أن دور السلطة القضائية في مجال الرقابة محدود إن لم يكن منعدماً حيث لا تستطيع المجالس المحلية أن تلجئ إلى القضاء (الدائرة الإدارية العليا) لمخاصمة جهة الإدارة لأي سبب من الأسباب، ومنها اعتراض الوزراء على قرارات تلك المجالس التي يجري البت فيها أمام مجلس الوزراء.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة القضائية في ظل التشريع اليمني في ج. ع. ي. أو في ج. ي. د. ش. لم يكن لها أي دور على الإطلاق، الأمر الذي يجعل من غياب رقابة هاتين السلطتين، وإنفراد السلطة التنفيذية في هذا المضمار، خصماً وحكماً في الوقت ذاته.

---

(1) د. ذائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص356.

ومن هنا يتضح أن دور السلطة القضائية في مجال الرقابة على السلطة المحلية مقتصر على رقابة المشروعية، بالنظر إلى الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في هذا المجال، وهذا أمر طبيعي نظراً لتخصص أجهزتها الإدارية وإمكانياتها المالية والفنية في هذا الجانب، ولذلك فإن السلطة التنفيذية تكون هي المؤهلة للقيام بهذا الدور أكثر من غيرها من السلطات الأخرى المشار إليها[1].

وبطبيعة الحال فإن الدول تختلف في نوع القضاء الذي تمنحه مهمة ممارسة الرقابة القضائية على السلطات المحلية، فهناك دول تأخذ بمبدأ وحدة القضاء، ودول تأخذ بتخصص القضاء. فالرقابة القضائية في انجلترا تباشره المحاكم العادية، لكون هذا النظام يقوم على وحدة القضاء، بمعنى عدم تخصيص محاكم للفصل في القضايا المدنية وأخرى للفصل في القضايا الإدارية، أما فرنسا فتأخذ بمبدأ تخصيص القضاء، فلديها قضاء إداري (مجلس الدولة) إلى جانب القضاء العادي.

فيما يمارس القضاء الإداري في الأردن الرقابة على مشروعية قرارات المجالس المحلية باعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن بدعوى تجاوز حدود السلطة، فله إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وإجازة القرارات المشروعة، وبذلك توفر الرقابة القضائية حماية قضائية لمبدأ المشروعية[2].

ويمارس القضاء الإداري في مصر الرقابة القضائية على المجالس الشعبية المحلية من حيث رقابة مشروعية أعمال هذه المجالس ومدى اتفاقها مع أحكام القانون دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث ملائمة العمل الإداري الصادر من هذه المجالس.

---

(1) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: اللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص346.

(2) د.علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 232.

فإذا تبين للقاضي الإداري أن القرار المطعون فيه غير مشروع اقتصرت سلطته على الحكم بإلغائه والتعويض عنه دون أن يكون له الحق في الحلول محل المجلس بإصدار قراراً جديداً بدلاً عن القرار غير المشروع أو تعديله[1].

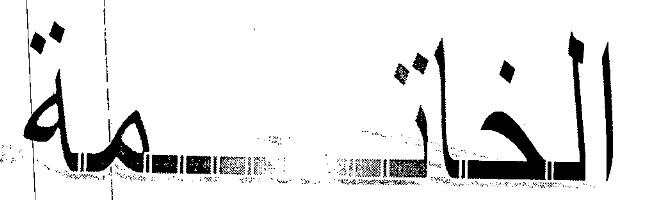
والاتجاه الحديث يسير في صالح تخصص القضاء، فالقضاء الإداري ضروري لكافة الدول، لأن المحاكم الإدارية تستطيع تناول الجوانب الفنية التي لم تعد المحاكم العادية تصلح لتناولها.

ومع ذلك فإن الرقابة القضائية لا تستطيع إلزام السلطات المحلية بأداء اختصاصاتها، لأن ذلك من مسئوليات السلطة التشريعية التي تخولها الاختصاصات والسلطات، ومن واجب الحكومة المركزية التي يمكنها التدخل عن طريق أساليب الرقابة الإدارية المختلفة، وكذلك من واجب الناخبين الذين يملكون حق انتخاب مجلس جديد كلية بعد انتهاء فترة المجلس القائم. وكل ذلك يبين مدى ضآلة دور القضاء في علاقته بالسلطات العامة، لأن من عيوب رقابة القضاء أنه لا يمكنها التدخل مبادأة في أعمال المجالس المحلية، إذ لابد أن تطلب لمثل هذا العمل من جانب أحد المتقاضين، هذا فضلاً عن ارتفاع رسوم التقاضي وبطء إجراءاته، الأمر الذي تتضح معه بأن دور الرقابة القضائية مقتصر على رقابة المشروعية وبشرط تقديم دعوى أمامه بهذا الخصوص[2].

---

(1) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم، مرجع سابق، ص 125.

(2) د. ظريف بطرس: مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 236 وما بعدها.


الخاتمة

الخـــاتمـــة

أوضحت في مقدمة هذه الدراسة أن الخاتمة سوف تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة، وهي كذلك مقترحات بينت فيها جوانب مواطن الضعف لبعض النصوص القانونية لقانون السلطة المحلية، حيث أصبحت بحاجـة إلـى إعادة النظر في بعض نصوصه، بما يتلاءم مع غيرها من القوانين التي تتعارض معها، حيث ظهرت الكثير من المشاكل والصعوبات أثناء التطبيق العملي لها، ممـا أدى إلـى تأخر عمل المجالس المحلية في عملها، وساهمت في عرقلتها عن أداء الدور المرسـوم لها.

لهذا ينبغي الالتفات إليها والعمل على تجاوزها من أجل إنجاح دور السلطة المحلية وإظهار نتائجها المتوقعة بما يسهم في تحقيق الخدمة المرجوة منها للمـواطن والـوطن، بالإضافة إلى ضمان استمرار عمل السلطة المحلية وفق ما هو مخطط لها.

فضلاً عن ذلك تطلعنا على نظـم السـلطة المحليـة فـي كـل مـن بريطانيـا وفرنسا ومصر والأردن للاسترشاد بنظمهـا للمقارنـة بنظـام السـلطة المحليـة فـي الجمهورية اليمنية.

وعلى الرغم من أن دراستنا للتنظيم القـانون للسـلطة المحليـة شـمل جوانـب مختصرة كالتشكيل والاختصاص والموارد والرقابة، إلاّ انهـا عكسـت مـدى النتـائج التي وصل إليها المشرع اليمني في تنظيمه لهـذا القـانون، ومـدى النتـائج العمليـة التي خطتها كلاً من بريطانيا وفرنسا ومصر والأردن في هـذا الاتجـاه ومـا تخللـه من فوارق بسيطة في نظم السلطة المحلية في كلاً منهم.

كما عكست هذه الدراسة أيضاً مدى النتائج العمليـة التـي خطتهـا الجمهوريـة اليمنية في ترسيخ أسـس نظـام السـلطة المحليـة وتثبيتـه بكـل جديـة واهتمـام، متزايدين إلى حد كبير سواءً من الناحية النظرية وفق قـانون السـلطة المحليـة التـي ركزت الدراسة عليه، أم من الناحية العملية في تطبيق هـذه التجربـة فعليـاً وعمليـاً،

رغم ما صاحبت هذه التجربة من صعوبات ومشاكل، إلاّ أنها تعد نقلة نوعية متميزة سياسياً واقتصادياً وإدارياً واجتماعياً نحو غد أفضل للجمهورية اليمنية.

وبما أن نظام السلطة المحلية أو الحكم المحلي يعتبر التطبيق العملي لنظام اللامركزية الإدارية على المستوى الإقليمي في العديد من دول العالم ومنها بريطانيا وفرنسا ومصر والأردن واليمن، حيث يعهد المشرع للمجالس المحلية المنتخبة من قبل سكان الوحدات المحلية بتقديم الخدمات وتلبية احتياجات المواطنين كلٍ في حدود اختصاصه الإقليمي أو الجغرافي.

ولا شك بأن لكل دولة ظروفها الخاصة من النواحي السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتاريخية والجغرافية التي يتوجب على المشرع مراعاتها وأخذها بعين الاعتبار.

ومن خلال دراسة نظم السلطة المحلية محل المقارنة يمكننا الإشارة لبعض أوجه الشبه أو الاختلاف بين تلك الأنظمة في مجال الإدارة المحلية، مع إبداء الملاحظات الأساسية والإشارة إلى النقاط الايجابية أو السلبية لكل من تلك الأنظمة دون الخوض في التفصيلات.

وعلى أساس ذلك تمخضت هذه الدراسة بعدة نتائج وتوصيات على مستوى الأنظمة محل المقارنة، ونظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية على مستوى التحديد، وسنتناول ذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج.

ينبغي الإشارة إلى النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراسة نظم السلطة المحلية في الدول محل المقارنة، ونظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، من حيث تشكيل المجالس المحلية، واختصاصاتها، ومواردها المالية، والرقابة عليها وذلك على النحو الآتي:

النتائج المتعلقة بنظم السلطة المحلية محل المقارنة:

1-تشكيل المجالس المحلية:

من الطبيعي الاعتراف بأن نظام الحكم المحلي في بريطانيا يتميز بجذوره العمي
حيث كان سابقاً في وجوده على ظهور الحكومة المركزية، وقد اشتهر هذا البلد بتقالي
الدستورية العريقة وخاصة فيما يتعلق بترسيخ المبدأ الديمقراطي في الحكم والإدارة.

ونظراً للعلاقة الوثيقة بين نظام الحكم المحلي والمبدأ الديمقراطي والتي تتمث
أساساً في اختيار الناخبين لمجالسهم المحلية، فإن التشريعات والقوانين البريطانية تؤك
على مبدأ الانتخاب لعضوية هذه المجالس، فإننا بالمقابل نلاحظ أن مجلس الكوميون ف
فرنسا يتشكل عن طريق الانتخاب من بين مواطني الكوميون، ويقوم المجلس بعد انتخ
بانتخاب رئيس له من بين أعضائه.

أما المحافظ في فرنسا فهو يعين من قبل الحكومة المركزية ويكون مسئولاً بصو
مباشرة أمام وزير الداخلية، إلاّ أن سلطاته من الناحية العملية تفوق سلطات رئيس مجل
المحافظة الذي يتم انتخابه بواسطة أعضاء مجلس المحافظة. وهذا ما أخذ به كل م
المشرع المصري واليمني بخلاف المشرع الأردني الذي تنص قوانينه على منح السل
التنفيذية الحق بتعيين ما لا يزيد عن نصف عدد الأعضاء علاوة على تعيين الرئي
سواءً من الأعضاء المعينين أو المنتخبين، وتترك للناخبين انتخاب نصف أعضاء المجل
فقط.

2-شروط العضوية:

أما بالنسبة لشروط العضوية فإنه في الواقع ليس هناك اختلافات جوهرية ف
شروط العضوية للمجالس المحلية بين الأنظمة المحلية محل المقارنة، فالقاعدة العامة
تتوافر في العضو المرشح الشروط الآتية:

أ – شروط توافر الصفة المحلية: فقد يطلب القانون أن يكون العضو المرشح من أبناء الوحدة المحلية أو أن يمتلك فيها قطعة أرض أو أن يكون مقيماً فيها أو أحد ممولي ضرائبها ورسومها.

ب– شروط متعلقة بالأهلية: وذلك مثل رفض المرشح المحكوم عليه بعقوبة أو جرائم أو جنح، وأيضاً المجانين والمحجور عليهم أو المشهر إفلاسهم.

ج– شروط السن: وقد يطلب القانون حد أدنى للسن الواجب توافرها في المرشح وأن يكون العضو بلغها أو تعداه باستثناء المشرع اليمني الذي طلب شروطاً خاصة علمية وعملية في الأمين العام للمجلس المحلي للمحافظة والمديرية.

3-عدد الأعضاء:

ليس هناك من تشابه بين عدد أعضاء المجالس المحلية في الأنظمة المحلية محل المقارنة أو في النظام المحلي الواحد، بل لا تتشابه الأسس التي تم على أساسها تحديد عدد الأعضاء، ورغم ذلك نرى أن هناك قواعد ومبادئ عامة يمكن الاسترشاد بها عند تحديد أعضاء المجالس وهي:

أ – إما أن يتم تحديد عدد الأعضاء وفقاً لعدد السكان.

ب– إما أن يتم تحديد عدد الأعضاء وفقاً للأقسام الإدارية أو الانتخابية داخل الوحدة المحلية.

ج– وإما أن يحدد المشرع الوطني عدد الأعضاء وفقاً لعدد الوحدات المحلية الداخلة في نطاق وحدة محلية أعلى.

4- مدة العضوية:

اختلفت المدة التي حددها المشرع الوطني لعضوية المجالس المحلية في الأنظمة محل المقارنة، فقد تراوحت هذه المدة من ثلاث سنوات إلى ست

سنوات، وبالرغم من هذا الاختلاف وهو أمر طبيعي فإنــه يرجـع لاخـتلاف وجهـ
نظر المشرع في كل دولـة، ونـرى بـأن المشـرع الـوطني فـي الأنظمـة محـل
المقارنة قد راعى في تحديده لمدة العضوية الاعتبارات الآتية:

أ – أن تكون المدة كفيلة بتحقيق أهداف المجلس المحلي.

ب– أن تكون المدة كفيلة بتحقيق عنصر الاستقرار للمجلس المحلي ممـا يعنـ
استقرار النظام المحلي بأكمله.

ج– أن تكون المدة كفيلة بتمرس الأعضاء في حل مشكلات البيئة المحلية.

5- رئاسـة المجلـس المحلـي:

اتجهت التشريعات في الأنظمة محل المقارنة نحـو مـنح الأعضـاء المنتخبـ
الحق في اختيار رئيس المجلس من بيـنهم، حيـث اتجـه المشـرع البريطـاني نحـ
منح الأعضاء المنتخبين اختيار رئيس المجلـس المحلـي مـن بيـنهم دون أن يكـو
لأي من الموظفين التنفيذيين هيمنة على مجالسـهم، أمـا فـي فرنسـا فـإن المحـاف
يعين من قبل الحكومة المركزية، كما أنـاط المشـرع المصـري بأعضـاء المجلـ
انتخاب رئيساً للمجلس من بينهم، على أن يتم تعيـين رئـيس للوحـدة الإداريـة عـ
طريق السلطة التنفيذية بحيث يهيمن هيمنـة كاملـة علـى المجـالس المحليـة، وقـ
سلك هذا المسلك المشرع الأردني، بينما أتجه المشـرع اليمنـي نحـو تعيـين رئـي
المجلس المحلي وانتخاب نائب له من بين الأعضاء، ورئـيس المجلـس المحلـي هـ
في الوقت ذاته رئيساً للوحدة الإدارية.

ومما سبق قوله فإن أهمية استقلال المجالس المحلية عن طريق الانتخاب تنسـح
بالكامل على مسألة رئاسة هذه المجالس ونوابهم، على الرغم من تلافي المشرع اليمنـ
الازدواج في الاختصاصات الحاصلة في التنظيم المصري، حيث أن المشرع اليمني ج
رئيس المجلس رئيساً للوحدة المحلية ولو معيناً.

6- اختصاصات المجالس المحلية:

تتشابه الطريقة التي تم بواسطتها تعريف المجالس المحلية باختصاصاتها في الأنظمة المحلية محل المقارنة، فقد أتجه المشرع البريطاني نحو تحديد اختصاصات المجالس المحلية حصراً في صلب القانون ومجالس المحافظات في النظام الفرنسي، بينما حددت بأسلوب عام في المجالس البلدية في النظام الفرنسي، والنظام المحلي المصري والأردني واليمني، مع العلم بأن المجالس المحلية في كل منها تتشابه إلى حد كبير فيما تمارسه من اختصاصات ذات طبيعة محلية وتتمثل عموماً في العمران، والاختصاصات الاجتماعية والمرفقية والتعليمية والثقافية والاقتصادية والأمنية ... إلخ.

7- الموارد المالية للمجالس المحلية:

تتشابه مصادر تمويل المجالس المحلية في الأنظمة محل المقارنة ونورده على النحو الآتي:

أ - تعد الضرائب والرسوم المحلية والإعانات الحكومية المصدر الأساسي لتمويل الوحدات المحلية وإن اختلفت درجة اعتماد المجالس المحلية على أي منها في عملية التمويل المحلي من نظام محلي إلى آخر.

ب- إذا كان النظام الضريبي المصري أكثر تعدداً وتنوعاً، إلاّ أنه لا يمنح المجالس المحلية سلطة تقدير وعائها أو زيادتها أو نقصانها، وإنما بشكل محدود ومخصوص لبعض رؤساء التنفيذ كالمحافظ، أما النظام اليمني فإن نظامه الضريبي أقل تعدداً وتنوعاً وليس للمجلس المحلي أي سلطة عليها، بينما يمثل النظام البريطاني استثناءً من ذلك حيث يقوم بفرض الضرائب على العقارات التي تمثل الموارد المحلية، كما أن المجالس المحلية فيها تتمتع بحرية تقدير وعائها وتقدير قيمتها.

وفي الأردن فإن المجالس البلدية والقروية تُمول من ثلاثة مصادر هي: الحكومة، ومصادر مستقلة، وبنك تنمية المدن والقرى. وتشمل المصادر

الحكومية عوائد المحروقات، ورسوم مخالفات أنظمة المرور، والرسوم الجمركية، ورسوم النقل والمواصلات، والضرائب العقارية.

وتتولى الحكومة المركزية جباية الضرائب وتوزيعها على البلديات وفقاً لعدد سكان كل بلدية ولموقع البلدية وحاجتها. أما المصادر المستقلة فتقتصر على رسوم رخص العمل ورخص البناء، إضافة إلى الضرائب على المحلات الصغيرة وأسواق الخضار.

والملاحظ أن الموارد الذاتية للسلطات المحلية ضعيفة وقاصرة، وتعتمد هذه السلطات في الغالب على القروض والهبات.

كما أن ميزانيات البلدية تصدق من قبل المجالس البلدية وتصدق من قبل وزير الداخلية للشئون البلدية والقروية لمباشرة العمل بها.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام اليمني يتميز بمورد الزكاة والذي يمثل مورداً هاماً ووفيراً، حيث لا يوجد هذا المورد في النظام المصري البلد الإسلامي، إلاّ أننا مع ذلك نرى أن يعهد للوحدات المحلية اليمنية بموارد ضرائب أكثر مما هو عليه وذلك لما يعكسه هذا المورد من سهولة العمل المالي من حيث التقدير والربط والتحصيل.

ج- حققت أساليب التمويل في الأنظمة محل المقارنة درجة معقولة من الاستقلال المالي للمجالس المحلية، وتعد أكثر استقلالاً ومرونة في النظام البريطاني، ومتوسطة الاستقلال ومحدودة المرونة في النظام الفرنسي والمصري والأردني، وأقل استقلالاً ومعدومة المرونة في النظام اليمني.

د- تعتبر الإعانات المركزية مورداً لا يمكن الاستغناء عنه مهما نمت الموارد الذاتية للوحدات المحلية، حيث يعتبر هذا المورد في النظام البريطاني أكثر تطوراً وأقل نسبة في الموازنة المحلية، بالمقارنة مع الأردن، ورغم تأكيد الفقه الأردني وكافة الباحثين على ضرورة توفير

مصادر التمويل اللازمة التي تمكن وحدات الإدارة المحلية من أداء دورها، إلاّ أن المنطق والواقع يفرض علينا الإقرار باختلاف القدرات المالية للسلطة المركزية في كل من الأردن وبريطانيا، ولكن ذلك لا يعفي السلطة المركزية في الأردن من اتخاذ الخطوات اللازمة.

والجدير بالذكر أن معايير هذا الدعم أكثر موضوعية نحو عدم التأثير في استقلال المجالس المحلية، أما في النظام المصري فإنه يمثل نسبة مطلقة من موازنة الوحدات المحلية، وفي النظام اليمني يمثل النسبة الكبرى في الموازنة المحلية، مما يؤثر في استقلال المجالس المحلية.

هـ- اختلفت الأنظمة محل المقارنة من حيث تقنين القيود المفروضة على القروض المحلية انعكاساً لرغبة المشرع الوطني من وجهة نظره في حماية المجالس المحلية من سوء التصرف بالأموال العامة أو حمايتها من الإفلاس لعدم قدرتها على السداد، ففي النظام البريطاني أجاز للمجالس المحلية الاقتراض بموافقة السلطة المركزية، وعقد قرض من دون موافقتها إذا كان القرض لتغطية نفقات اجتماعية ويتم تسديده من موارد ذاتية سيتم تحصيلها أو لغرض تغطية قرض موافق عليه، أما في النظام الأردني فإنه يحق للمجلس القروي الاقتراض من أي شخص أو مصرف شريطة موافقة الحاكم الإداري، ومجلس إدارة بنك تنمية المدن والقرى على هذا القرض[1].

أما بالنسبة للنظام المصري فإن المشرع أجاز الاقتراض للحسابات المتخصصة للمركز والمدينة بعد موافقة السلطات المركزية، بينما النظام اليمني لم يورد نصاً للقروض المحلية، وهذا راجع إلى تقيده بالنص الدستوري في المادة (16) منه التي تنص على أن: " لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة في سنة أو في سنوات مقبلة إلاّ بموافقة مجلس النواب"،

([1]) المادة (15/ب) من قانون بنك تنمية المدن والقرى رقم (63) لسنة 1985م.

وقياساً على ذلك لا يجوز للمجالس المحلية الاقتراض إلاّ بموافقة مجلس النـواب علـ
ذلك.

8- الرقابة على المجالــس المحليــة:

من خلال دراسة الأنظمة محل المقارنــة يمكــن القــول أن هنـــاك عــدداً مـ
السلطات التي تمارس رقابتهـا الإداريــة علــى المجــالس المحليــة، وتتفــاوت هـ
السلطات أو الأجهزة في أهميتها مــن دولــة إلــى أخـرى، فــبعض الأنظمــة تتبـ
التدرج الرئاسي، بحيث تخضع المجالس المحليــة الــدنيا لرقابــة المجــالس المحليـ
العليا، وذلك كما هو الحال في النظام المحلــي الفرنســي والمصــري واليمنــي، بـ
وقد يصل الأمر إلى حق مجلس المحافظة تعـديل القــرارات الصــادرة مــن مجــالس
المديريات وإلغائها، بينما تنعدم مثــل هــذه الرقابــة فــي النظــام البريطــاني نظـ
لاستقلالية المجالس المحلية بعضها عن بعض وعدم تبعيتها للمجالس الأخرى.

باستثناء الرقابة الإدارية على السلطات المحلية في الأردن حيث تخضع المجــالس
المحلية فيها لجهازين رئيسيين هما وزارة الداخلية ووزارة الداخليــة للشــئون البلديـ
والقروية، وبهذا يمكن القول أن الرقابة المركزية في الأردن تنفرد فــي الرقابــة علـ
السلطات المحلية، وهنا قد تتشابه مع فرنسا في سيطرة الرقابة المركزية على المحليات
إلاّ أنه لا يوجد قانون واحد يحدد أهداف واختصاصات السلطة المركزية الممثلــة فـ
هاتين الوزارتين. حيث أن هذه الواجبات والاختصاصات مبعثرة في عدة قوانين وأنظ
بل إنه في بعض الحالات يكون الحكم للأعراف السائدة.

وقد تتخذ رقابة السلطة المركزية شكل الحــق فــي تعيــين رؤســاء الوحــدات
المحلية من قبل الحكومــة المركزيــة كأعضــاء داخــل المجــالس المحليــة ويكـو
رئيساً لها كما في الــيمن، أو تعيــين رؤســاء للوحــدات المحليــة بجانــب انتخـا
رؤساء المجالس المحلية، بحيث يكون لرؤساء الوحــدات المحليــة المعينــين الهيمنـ
التامة على أعمال المجالس المحلية كما في مصــر، أو حــق الســلطة التنفيذيــة فـ
حل المجالس المحلية، والرقابة والتفتيش على أعمالها وعلــى المرافــق الداخلــة فـ

اختصاصاتها، والموافقة على القرارات قبل صدورها، أو التصديق على القرارات قبل تنفيذيها أو إلغائها أو تعديلها إذا اقتضت المصلحة العامة كما هو الحال في النظم الفرنسية والمصرية واليمنية، إضافة إلى حق السلطة التنفيذية في الحلول محل المجالس المحلية في أداء بعض أعمالها، وقد تتخذ المعونات المركزية المالية للمجالس المحلية وسيلة للرقابة عليها في أعمالها وسلب استقلالها، ويعد المحافظ هو الآمر بالصرف في تنفيذ خطة الموازنة المحلية في التمويل المالي للقرارات المحلية والصرف عليها، كما في النظام الفرنسي والمصري واليمني.

إلاّ أن الرقابة المركزية في بريطانيا محدودة عموماً إذا ما قورنت بالنظام الفرنسي كما أسلفنا. كما يلاحظ ارتفاع درجة المغالاة في رقابة السلطة المركزية وضعف في العلاقات بين المواطن المحلي والمجلس المحلي من جهة وبين القرية والبلدية من جهة أخرى.

أما بالنسبة للرقابة القضائية فإنها تنحصر -غالباً- في إلغاء الأوامر واللوائح أو القرارات المحلية المخالفة للقانون، وقد تمتد هذه الرقابة في بريطانيا إلى إصدار الأوامر إلى السلطات المحلية بأداء عمل معين أو الامتناع عن عمل ما، بعكس النظام الفرنسي الذي يبرز دور مجلس الدولة لفض المنازعات التي تكون السلطات المحلية أحد أطرافها. بالإضافة إلى مراقبته لتصرفات السلطات المحلية. على الرغم من عدم النص في النظامين المصري واليمني على حق لجؤ المجالس المحلية إلى القضاء كمدعٍ أم مدعى عليها صراحة، إلاّ أن مجلس الدولة المصري والقضاء الإداري له دور فاعل في هذا الجانب، أما في النظام اليمني كما نرى أن الاختصاص معقود للمحكمة العليا في الشعبة الإدارية حسب نص الدستور في المادة (153)، الذي خص المحكمة العليا النظر في الدعاوي الإدارية والمنازعات الإدارية، فيما يخص عمل المجالس المحلية سواءً مدعٍ أم مدعى عليها.

وقد يتولى القضاء العادي حق إصدار الأوامر إلى المجالس المحلية بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل في النظام اليمني، لعدم وجود قضاء إداري متكامل في اليمن، وإنما وجود ملامح أولية لهذا النظام كما سبق، أما هذا الاختصاص في النظام البريطاني فهو معقود للمحاكم القضائية العادية لسلوكها مسلك القضاء الموحد.

كما أن رقابة السلطة التشريعية على السلطات المحلية في بريطانيا نادرة وذلك لأن الخاصية الأساسية للنظام البريطاني هي أن اختصاصات المجالس والسلطات المحلية محددة تماماً وبدقة وعلى سبيل الحصر وقد انعكس ذلك على التقاليد البريطانية حيث يقف البرلمان مسانداً لاستقلال السلطات المحلية.

وتكمن سلطة المشرع اليمني في رقابة المجالس المحلية التي هي في الغالب تنشأ بقانون يحدد أهدافها وسلطاتها، ويملك حق التعديل فيما ورد فيه للمجالس المحلية[1].

وتأسيساً على ذلك نرى أن يعهد المشرع اليمني للمجالس المحلية بكثير من موارد الضرائب وإعطائها مرونة في تقديرها وزيادتها ولو محدوداً، وتقليل الموارد العامة المشتركة، وأن يعهد بتقدير مقدار الدعم المركزي لمجلس النواب بدلاً من السلطة التنفيذية، وإعطاء المجالس الحق في الاقتراض بعد موافقة السلطة المركزية، ومن دون موافقتها في حالات استثنائية وبرقم معين، وتخفيف الرقابة اللامركزية من مجالس المحافظات على مجالس المديريات، ومد الأمين العام للمجلس المحلي بسلطات واسعة من حيث أوامر الصرف المالي وتمثيل المجالس أمام القضاء.

النتائج المتعلقة بنظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية:

نظراً لحداثة تجربة السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية تبين لنا العديد من الملاحظات لكونها ما تزال في مراحلها الأولى، فضلاً عن عدم اكتمال البنية المرفقية والوظيفية على مستوى الوحدات الإدارية، وتكمن أهم هذه المشكلات

---

(1) القرار الجمهوري بالقانون رقم (25) لسنة 2002م بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم (4) لسنة 2000م الخاص بالسلطة المحلية والذي عدل المواد (13، 60، 154).

المعوقات في الجوانب المالية والإدارية وخاصة فيما يتعلق بتحصيل الموارد المالية المحلية وإعداد وتنفيذ الخطط والموازنات السنوية للوحدات الإدارية أثناء عملية التنفيذ، فضلاً عن محدودية وضعف الدور الرقابي على مستوى المحافظات والمديريات، كما أظهرت الفترة المنصرمة من عمر تجربة السلطة المحلية بعض أوجه القصور التي أدت إلى تأخر عمل المجالس المحلية في عملها وساهمت في عرقلتها عن أداء دورها المرسوم مثلت جوانب قصور هذه التجربة، لذا ينبغي الالتفات إليها والعمل على تجاوزها من أجل إنجاح دور السلطة المحلية وظهور نتائجها المتوقعة وبما يسهم في تحقيق الخدمة المرجوة منها للمواطن وللوطن ويضمن استمرار السلطة المحلية وفق ما هو مخطط لها ويمكن النظر إلى هذه التحديات والمشاكل من خلال التالي:

1-مشاكل مرتبطة ببنية السلطة المحلية:

وتتمثل هذه المشاكل والتحديات في مجموعة من العوامل المتواجدة داخل بنية السلطة المحلية ذاتها وهي على النحو الآتي:

أ. محدودية القدرة لدى العديد من أعضاء السلطة المحلية في استيعاب ظروف المرحلة وفهم طبيعة العمل والدور المناط بالمجالس المحلية سواءً في التخفيف من حدة المركزية المالية والإدارية أو تقديم الخدمة العامة للمواطن وأصبح النظر لعضوية المجلس المحلي على أنها مغنم وليس تحمل عبء تجاه الوطن والمواطن.

ب. محدودية القدرة على فهم القوانين والتشريعات واللوائح والأنظمة المالية والمحاسبية لدى الكثير من أعضاء السلطة المحلية سواءً على مستوى المديريات أو المحافظات حيث برز ذلك عند إعداد مشاريع الموازنة حيث تعثرت العديد من المحافظات في إنجاز مشاريع موازناتها.

ج. انخفاض كفاءة المجالس المحلية في اختيار وتنفيذ المشاريع التنموية من أجل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار الوحدة الإداري وهذا المعيار أيضاً ناتج عن غياب إستراتيجية واضحة ومحددة للتنمية في البلد داخل الأجهزة المركزية أيضاً، فضلاً عن الانخفاض الحاد في عدد الكوادر التخطيطية على مستوى المحافظات والمديريات.

د. ضعف مستوى البنية الأساسية للمجالس المحلية من مقرات ووسائل العمل الضرورية الأمر الذي يولد صعوبات كثيرة أمام عمل المجالس المحلية.

ه. قلة عدد الكوادر الإدارية المساعدة لأعضاء السلطة المحلية في معظم المجالس المحلية والقادرة على تنفيذ المهام الإدارية اللازمة، الأمر الذي أثر على مستوى أداء المجالس المحلية، كما أن إدارة الموارد البشرية ما تزال في أدنى درجاتها على المستوى الوطني وهو ما سيؤثر في أداء السلطة المحلية ويضعف من دورها الملموس في حياة المواطن.

2- مشاكل مرتبطة بالسلطة المحلية:

وتعد هذه المشاكل والتحديات ناتجة عن الانتقال إلى السلطة المحلية دون الإعداد الكامل والتهيئة المسبقة لنظام السلطة المحلية بما يوفر للتجربة فرصة أكبر للنجاح وأ هذه التحديات هي:

أ- عدم استيعاب الكثير من المؤسسات والأجهزة الحكومية التنفيذية لمفهوم السلطة المحلية واستمرار تعاملها مع الأوضاع الحالية وفق رؤية مركزية، الأمر الذي أضعف من دور الجهاز الإداري للدولة على تلبية متطلبات المجالس المحلية من حيث تطبيق نظام السلطة المحلية وتقديم الخدمات الحكومية والعمل المشترك من أجل تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة.

ب- ما تزال هناك جهات مركزية لا يوجد لها فروع على مستوى الوحدات الإدارية وبالتالي توجد صعوبة في الأداء والتخاطب بالنسبة للمجالس المحلية معها.

3- مشاكل مرتبطة بالجوانب المالية الاستثمارية:

أ- وترتبط هذه المشاكل بتحصيل الموارد المحلية بين المديريات والمحافظات والأجهزة الحكومية نتيجة التشابك والتنوع الكبير لهذه الموارد فضلاً عن تداخل التشريعات والقرارات المنظمة لتحصيل هذه الموارد والرسوم ومن أمثلة هذا التداخل:

- قيام جهات مركزية بتحصيل موارد محلية أو قيام المحافظات بتحصيل موارد تخص المديريات.
- تنوع وتشابك الموارد على مستوى المديرية والمحافظة.
- تداخل في طبيعة الموارد المالية المحلية والجهات المناطة بها من أعمال حيث أقر القانون موارد محلية في الوقت الذي تكون فيه الجهات المركزية هي المسئولة عن نشاط الجهات الملزمة بدفع الرسم المحلي ومن أمثلتها جعل رسوم تسجيل وتصنيف المقاولين اليمنيين من الدرجة الأولى والثانية من الموارد المحلية في الوقت الذي أناط القانون التسجيل والتصنيف لهذه الفئات بالجهات المركزية.
- الطبيعة المكانية للمكلفين بالزكاة والواجبات حيث تعد الزكاة والواجبات أحد أهم الموارد المحلية إلاّ أن هناك شركات ومؤسسات كبرى وبنوك يتواجد مركزها الرئيسي في إطار وحدة إدارية معينة والذي يتولى إخراج هذه الموارد في منطقة محدودة بالرغم من تواجد فروع لها في العديد من المحافظات والمديريات.
- قصور في قدرة الأجهزة المحلية وكوادرها الإدارية في متابعة وتحصيل الموارد المحلية المستحقة.

ب- محدودية وضئالة الموارد المحلية بشقيها الجاري والاستثماري مقارنة بالدعم المركزي، حيث مثل الدعم المركزي في ميزانية المجالس المحلية للعام المالي 2002م حوالي (82%) وهنا يبرز السؤال الأهم وهو ما مدى قدرة أجهزة

السلطة المحلية على الاستقلالية عن السلطة المركزية في ظل اعتمادها علـ
الدعم المركزي حيث يظل الدعم المركزي الكبير أحد الضغوط والتحديات التـ
تواجه السلطة المحلية.

ج- تدني نسبة الكفاءة المالية سواءً في جوانـب التحصـيل والإيـرادات أو فـ
الجوانب الاستثمارية، حيث لا تمثـل المخصصـات الاسـتثمارية المعتمـ
في موازنــة 2002م إلاّ حـوالي (13,8%) مـن أجمـالي النفقـات الأمـ
الذي يعني اسـتمرار الاخـتلال الهيكلـي فـي الموازنـة العامـة للدولـ
والخطة المالية للبلاد حيث أن من أهم أهداف إنشـاء السـلطة المحليـة هـ
التنمية والتي تحتاج إلى مخصصـات اسـتثمارية تفـي بمتطلبـات السـلط
المحلية وتمكنها من أداء دورها.

4- مشاكل أخرى:

أ- شـحت البيانـات والمعلومـات وقلـة انسـيابها بـين الوحـدات الإداريـ
سـواءً علـى المسـتوى الأفقـي أو الرأسـي وبـين الوحـدات الإداريـ
والسلطة المركزيـة وهـذا يـؤثر بطبيعـة الأمـر علـى جوانـب عديـ
في سير عمل المجالس المحلية وأهمها جانب التخطيط للتنمية.

ب- انتقال عدوى الفساد إلى أجهـزة السـلطة المحليـة حيـث أتهـم مجلـس
النواب الحكومة بعدم الالتزام بـنص المـادة (125) مـن قـانون السـلط
المحلية والمـادة (245) مـن اللائحـة التنفيذيـة للقـانون، إذ تبـين مـ
مراجعة المخصصات المرصودة في الموازنـة الاسـتثمارية وجـود نفقـا
استثمارية لشراء سيارات وأثاث من المـوارد المحليـة والمشـتركة وكـذلـ
عدم التزام الكثير من المحافظـات فـي تنفيـذ الخطـة الوظيفيـة وبالتـالـ
الإسهام في تزايد الاختلال بين القوى العاملة في اليمن.

ج- ما تزال هناك الكثير من أوجه التعارض مع قـانون السـلطة المحليـة فـ
العديد من القوانين والتشـريعات وهـو مـا أدى إلـى إحـداث نـوع مـ

الإرباك في الأخذ بأي صيغة قانونية وأثر على أداء المجالس المحلية ودورها المنشود وبالتالي فالحاجة ضرورية لموائمة التشريعات والقوانين مع بعضها وإزالة الازدواجية[1].

5- التشريعات والنظم المالية النافذة وأثرها في تحقيق اللامركزية:

أ- قيام بعض الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية بتنفيذ بعض المهام المالية والإدارية في القوانين السابقة التي تتعارض مع قانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة له.

ب- قيام بعض الأجهزة المركزية بإصدار تعليمات وتوجيهات لفروعها في الوحدات الإدارية مباشرة بما يتعارض مع نص المادة (45) من قانون السلطة المحلية التي قضت بأن توجه التعليمات والمكاتبات من قبل الأجهزة المركزية إلى المحافظة باسم المحافظ.

ج- نصت المادة (91/ ب) من اللائحة المالية للسلطة المحلية، الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (24) لسنة 2001م على أن:" يكون توقيع الشيكات من رئيس الوحدة الإدارية (كتوقيع أول) ورئيس الوحدة الحسابية (كتوقيع ثاني)".إلاّ أن اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات أشركت مدير عام مكتب المالية في التوقيع على الشيكات الخاصة بمصروفات الوحدات الإدارية، مما سبب إرباك وتأخير في عمل الوحدات الإدارية، كما يعد هذا مخالفاً لما نصت عليه اللائحة كما أشرنا سلفاً.

د- تضمنت اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (265) لسنة 2001م الهيكل التنظيمي لديوان المحافظة والمديرية، ولم يتم استكمال إعداد الهياكل التنظيمية والوظيفية للأجهزة التنفيذية

(1) من إصدارات المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، دار المجد للطباعة والنشر، شؤون العصر، السنة الثامنة، العدد (16) ، ربيع الثاني، جماد الثاني 1425هـ - يوليو - سبتمبر 2004م، ص 225.

وفروعها في الوحدات الإدارية. كما تضمنت إنشــاء إدارة للشــئون الماليـ
والإدارية ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظات، بما يخالف حكم المــادة (55
ب) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية والتي أناطت بالوحدة الحساب
تنفيذ الموازنة السنوية للوحدة الإدارية، فــي حــين أن اختصاصـــات إدار
الشئون المالية والإدارية هي ذات الاختصاصات التي حددتها اللائحة الماليـ
للسلطة المحلية للوحدة الحسابية ووحدت شــئون المــوظفين فــي الوحـدا
الإدارية، وهذا أدى إلى ازدواجية وتداخل وتنازع في المهام والاختصاصات

هـــ- إن عدم توفر البنية الأساسية، والعنصر البشري المؤهل من حيــث الخبـ
والكفاءة والتخصص في الوحدات الإدارية، قد أنعكس سلباً على التنظيم الما
والإداري في أداء الأجهزة التنفيذية، التي تتولى القيام بتحصيل وجباية الموا
المالية وإعداد الموازنة السنوية للوحدة الإدارية، مما أثر على أداء المجـــال
المحلية وهيئاتها الإدارية في عملية المتابعة والإشراف والرقابة على أعمـ
الأجهزة التنفيذية، وحالة دون إجراء المسوحات الميدانية، وإعداد المعلومـــ
والإحصائيات المتعلقة بالوحدة الإدارية لمشاريع التنمية الاقتصادية والاجتما
وأوعية الموارد المالية، وإعداد وتنفيذ الموازنات السنوية.

و- قيام بعض الأجهزة المركزية بتعيين ونقل وانتداب الموظفين العاملين بالوحد
الإدارية بالمخالفة لما نصت عليه المادة (43) من قانون السلطة المحلية[1].

ز- تهميش الدور الرقابي من قبل أجهزة السلطة المركزية على الأجهزة التنفيذ
للوحدات الإدارية خصوصاً ونظام السلطة المحلية في مراحله الأولى. فضـ
عن غياب التنسيق بين أجهزة السلطة المركزية ومحافظي المحافظات حـــ

---

(1) نصت المادة (43) على أن أ - :" يكون المحافظ رئيسا لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نـ
المحافظة وتنقل له السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والنـــدب والإعـ
والإحالة إلى التحقيق والتأديب. ب- يقوم المحافظ بترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنـ
مع الوزير المعني"

متطلبات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة للارتقاء بمستوى كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية من خلال عملية التدريب والتأهيل.

ح- غياب دور الإشراف والرقابة من قبل الأجهزة التنفيذية في المحافظة على أعمال وأنشطة الأجهزة المماثلة لها في المديريات وفقاً لحكم المادة (14/ ب) من قانون السلطة المحلية[1].

ك- عدم استكمال فتح فروع الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية.

6- إعداد وتنفيذ خطط وموازنات الوحدة الإدارية:

برزت العديد من المشاكل عند إعداد الخطط والموازنات السنوية للوحدات الإدارية وتتمثل في الآتي:

أ- عدم توفر الكادر الوظيفي المؤهل في عدد من الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية، وكذا الإمكانيات اللازمة للقيام بإجراء المسوحات الميدانية، وإعداد الإحصاءات والمعلومات المتعلقة باحتياجات الوحدة الإدارية من مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ليتولى المكتب التنفيذي دراستها وتحليلها واقتراح أولويات احتياج الوحدة الإدارية للمشاريع الآنية والمستقبلية لرفعها للهيئة الإدارية للمجلس المحلي في الوحدة الإدارية لمراجعتها وعرضها على المجلس مشفوعة بملاحظاتها لمناقشتها وإقرارها.

ب- عدم قيام الأجهزة المركزية المعنية بإبلاغ الوحدات الإدارية بمقدار مواردها السنوية المتوقعة من الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة قبل إعداد موازناتها السنوية بوقت كاف، لتتمكن من إعداد مشاريع موازناتها وتحديد احتياجاتها بحسب مواردها، مما أدى إلى عدم تمكن المديريات من إعداد

---

(1) نصت المادة (14/ ب) على أن:" تقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظة طبقا لأحكام هذا القانون ولائحته والقرارات المنفذة له بدور أجهزة السلطة المركزية كل فيما يخصه بتنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديريات دون إخلال بما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة".

خططها وموازناتها السنوية ومناقشتها من قبل المجالس المحلية. وهذا الوضـ
انعكس سلباً على تنفيذ الموازنة بعد إقرارها بالإضافة إلى تمركز الصرف فـ
الوحدة الحسابية بمركز المحافظة وبسبب هذا التمركز وكثافة العمـل طالـ
إجراءات الصرف بين الوحدة الحسابية ومكتب المالية بالمحافظة نظراً لعـد
فتح وحدات حسابية للمديريات.

ج- تتولى إدارة الصناديق المتخصصة تمويل وتنفيذ أنشطتها ومشاريع خططهـ
التنموية والاقتصادية في الوحدات الإدارية بالتنسيق مـع الهيئـات الإداريـ
للمجالس المحلية، وفقاً لما نصت عليه المـادتين (316، 317) مـن اللائحـ
التنفيذية لقانون السلطة المحلية.إلاّ أن الواقع العملي بين ضعف التنسيق بينهما

7- تحصيل الموارد المالية للوحدات الإدارية ومشكلاتها:

برزت العديد من المشاكل عند عملية تحصيل هذه الموارد أهمها:

أ- عدم توفر قاعدة بيانات وإحصائيات تتيح معرفة مقدار هذه الموارد أثناء إعداد
الموازنات السنوية للوحدات الإدارية مما قد يؤثر على تنفيذ مشـاريع التنميـ
الاقتصادية والاجتماعية.

ب- لا تزال بعض الأجهزة المركزية تمارس مهام واختصاصات الأجهزة التنفيذية
في الوحدات الإدارية في منح التراخيص وتحصيل الموارد المحلية والمشتركة
على مستوى المحافظة والتي هي من صلاحيات الوحدات الإدارية وفقاً لقانون
السلطة المحلية.

ج- ضعف المتابعة والإشراف من قبل بعض الأجهزة التنفيذية المناط بها تحصيل
هذه الموارد بسبب عدم تفعيل الرقابة الداخلية في الوحدات الإداريـة وعـدم
التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والوحدة الحسابية بالمحافظة من حيـث مسـك
سجلات إحصائية لإثبات القيد حسب طبيعة ونوع الإيراد.

د- قصور الإشراف والرقابة من قبل بعض الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة على فروعها في المديريات فيما يتعلق بتحصيل وجباية الموارد المالية المحددة في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م وتوريد المبالغ أولاً بأول.

هـ- عدم وجود آلية فاعلة لتحصيل الموارد المالية على مستوى كل وحدة إدارية وتأخير توريد الموارد إلى الحسابات الخاصة بها طرف البنك مما يؤدي إلى ظهور مبالغ مدورة لدى أمناء الصناديق والمحصلين، وكذا قيام بعض الأجهزة التنفيذية باستخدام قسائم تحصيل بالمخالفة لأحكام اللائحة المالية للسلطة المحلية.

و- بعض المحافظات توجه الموارد المالية للوحدات الإدارية للإنفاق على أغراض رأسمالية بالمخالفة لأحكام قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية التي تنص على توجيه هذه الموارد لصالح تنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ز- عدم تنظيم صرف قسائم تحصيل الموارد المالية وإثباتها كقيد مخزني لدى بعض الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية وصرف هذه القسائم حسب أسس وقاعدة الصرف المتبعة في النظام المالي.

ح- عدم اعتماد حافز مالي بواقع 5% لتحصيل وجباية الموارد المحلية للوحدات الإدارية وفقاً لقرارات وتوصيات المؤتمر الأول للمجالس المحلية.

ط- قلة المصادر وشحت الموارد المالية المحلية والمشتركة في بعض الوحدات الإدارية.

ك- تدخل بعض الشخصيات الاجتماعية في بعض الوحدات الإدارية في تقرير وتحصيل الموارد المالية وكذا التدخل في مهام واختصاصات بعض الأجهزة التنفيذية.

8- الرقابة على مستوى المحافظات والمديريات:

أما بالنسبة للأنشطة والمهام الرقابية للمجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات فقد تمت في أضيق الحدود وفي عدد بسيط من المديريات، وربما انعدمت في عدد كبير منها، ومن خلال ما لمسناه من خلال دراستنا هذه تبين أن هناك عدداً من العوامل المؤثرة والمعوقات والأسباب التي جعلت ممارسة الأنشطة الرقابية والإشرافية للمجالس المحلية بالمحافظات والمديريات تمت في نطاق محدود ويمكن توضيحها على النحو الآتي:

أ- على مستوى المحافظات:

* عدم استيعاب بعض الأجهزة التنفيذية بالمحافظات للمنظومة التشريعية للسلطة المحلية وارتباطها المباشر بأجهزتها المركزية بالإضافة إلى استمرار عمل هذه الأجهزة بالقوانين والتشريعات السابقة والتي يفترض تعديلها بما يتوافق ونظام السلطة المحلية، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هناك بعض الأجهزة التنفيذية لا زالت تفتقر إلى بعض هياكل ولوائح تنظيمية تنظم عملها.
* العاملون في الأجهزة التنفيذية بحاجة ماسة وملحة إلى إعادة تأهيل وتدريب للإلمام بمنظومة السلطة المحلية وبالأخص في الجوانب المالية المتعلقة بإعداد وتنفيذ الخطط والموازنات وغيرها.
* عدم التزام عدد من الأجهزة التنفيذية بتقديم خططها وبرامجها السنوية للمجلس المحلي للمحافظة عن مجمل أنشطتها السنوية وفي المواعيد المحددة.. ومن جانب آخر لا زالت معظم الأجهزة التنفيذية بالمحافظات مقيدة بخطط وبرامج السلطة المركزية مما أدى إلى عدم إمكانية قيام المجالس المحلية للمحافظات بعملية الإشراف والرقابة وخصوصاً على تنفيذ المشاريع التي يتم تمويلها وتنفيذها من قبل السلطة المركزية بحجة أن الإشراف والمتابعة والتنفيذ لهذه المشاريع يتم مركزياً.

* تعمل الأجهزة التنفيذية في معظم المحافظات في أماكن منفصلة ومتباعدة عن مقر المجلس المحلي وذلك بسبب عدم وجود مجمعات حكومية تستوعب كافة الأجهزة التنفيذية في معظم المحافظات وليس ذلك فحسب بل لجأت بعض المجالس المحلية إلى استئجار مقرات لرؤساء اللجان المتخصصة خارج المجمع الحكومي نتيجة عدم وجود أماكن شاغرة لمكاتبهم داخل المجمع الحكومي، من هنا يتضح أن بعد مقرات الأجهزة التنفيذية أو الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمحافظات بعضها عن بعض يؤدي إلى ضعف رقابة الأداء ناهيك عما يسببه ذلك من إهدار للوقت والإمكانيات.

* صعوبة الاتصال والتواصل سواءً بين الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة والأجهزة التنفيذية بمركز المحافظة أو بينها وبين الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات.

* نقص الإمكانيات المادية والبشرية للمجالس المحلية للمحافظات.

ب- على مستوى المديريات:

* عدم فتح فروع للأجهزة التنفيذية في معظم المديريات ووجود عدد محدود منها في مديريات أخرى، وبالأخص فروع (الصحة- التربية- الأشغال) وإن وجدت فهي عبارة عن فروع صورية وبلا إمكانيات.

* عدم إنشاء وحدات حسابية في معظم المديريات وكذا عدم فتح فروع للبنك المركزي في بعض المدن الثانوية.

* عدم تزويد المديريات بالموظفين العاملين والمساعدين للمجالس المحلية وفقاً للبناء التنظيمي المحدد في اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات مما جعل مدير عام المديرية يقوم بوظائف عديدة منها أعمال السكرتير والمراسل الأمر الذي أدى إلى تعثر أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية.

* عدم وجود مباني مجمعات حكومية في معظم المديريات مما يؤدي إلى ضعف الإشراف والرقابة والمتابعة بسبب تباعد مقرات الأجهزة التنفيذية داخل الوحدة الإدارية.

* ندرة الإمكانيات المادية والبشرية وغيرها أدى إلى ضعف عملية الاتصال والتواصل بين المديريات والمحافظات في عملية الرقابة، هذا بالإضافة إلى قلة اعتمادات موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية المعتمدة للمجالس المحلية مما نتج عنه ضعف الأداء الرقابي.

ثانياً: التوصيات:

ومن أجل نجاح تجربة السلطة المحلية وتمكينها من ممارسة مهامها واختصاصاتها الوطنية بالشكل المطلوب ينبغي التغلب على المعوقات التي واجهة هذه التجربة باتخاذ العديد من الإجراءات كحلول ومعالجة ومن أهمها ما يلي:

1 - نوصي المشرع اليمني عند مناقشته مشروع تعديل قانون السلطة المحلية وفقاً لبرنامج انتخاب رئيس الجمهورية أن يأخذ في الاعتبار وبصورة متأنية كافة القوانين ذات الصلة بقانون السلطة المحلية، بحيث لا تأتي التعديلات متعارضة مع نصوص قانونية أخرى الأمر الذي سيؤدي إلى العديد من المشاكل وسيجعل هذا التعديل غير متطابق مع واقع عمل المجالس المحلية. ومن ثم سيولد ميتاً أو سيحكم عليه بذلك وسيأبى المخاطبون به وعدم الاعتداد به حتى ينحسر.

2 - إعادة النظر في شرط إجادة القراءة والكتابة فيمن يرشح نفسه لعضوية المجالس المحلية للمحافظة أو المديرية على أن يكون لديه مؤهل علمي متوسط على الأقل.

3 - ضرورة اشتراط شروط معينة برؤساء لجان المجالس المتخصصة بما يتناسب مع طبيعة عمل كل منهم، بحيث تكون شروط متعلقة بمن يشغل لجنة التخطيط والتنمية والمالية، وشروط بلجنة الخدمات وأخرى بلجنة

الشؤون الاجتماعية والعمل، على أن يكون مؤهل جامعي بالنسبة لمجالس المحافظات والثانوية العامة على الأقل بالنسبة لمجالس المديريات.

4 - ضرورة تحديد الشخص الذي يتولى التوقيع على السجل الخاص بمحاضر اجتماعات الهيئة الإدارية بعد الختم على كل صفحة من صفحاته لكي تتضح الأمور وإزالة الغموض المشار إليه في المادة (115/ ب) من اللائحة التنفيذية للقانون.

5 - ضرورة تحديد شروط معينة في المحافظ كأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي على الأقل، وأن تكون لديه خبرة في العمل الإداري الرسمي من خلال تدرجه في الأعمال الإدارية الرسمية، فضلاً عن الشروط الأخرى المحددة في قانون السلطة المحلية بما يتناسب مع شروط أمين عام المجلس المحلي، ومدير عام المديرية بغض النظر عن تعيينه.

6 - تعديل هياكل بعض الأجهزة التنفيذية في المديريات بما يحقق استيعاب الوظائف والمهام التي حددتها المنظومة التشريعية للسلطة المحلية وإزالة الازدواج الحاصل في مهام بعض المكاتب مثل مكتب المالية والوحدات الحسابية.

7 - عدم إصدار تشريعات وتعليمات تتعارض مع قانون السلطة المحلية.

8 - الإسراع في البت باعتماد نسبة 5% المقررة كحافز للقائمين على تحصيل الموارد المالية في الوحدات الإدارية.

9 - عدم توجيه التعليمات والمكاتبات من الأجهزة المركزية إلى فروعها في أمانة العاصمة والمحافظات مباشرة إلاّ عبر رؤساء الوحدات الإدارية.

10 - استكمال فتح فروع الأجهزة التنفيذية ووحدات شئون الموظفين في الوحدات الإدارية التي اكتملت فيها المقومات المادية والبشرية.

11 - استكمال إعداد اللوائح التنظيمية والهياكل التنظيمية والتوصيف الوظيفي للأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية بما يتفق وقانون السلطة المحلية.

12 - رفد الوحدات الحسابية وإدارات الموارد المالية في الوحدات الإدارية بالكوادر المؤهلة والمتخصصة في الجانب المالي، وتوفير الإمكانيات والتجهيزات اللازمة للعمل.

13 - ضرورة التفاعل الايجابي من قبل أجهزة السلطة المحلية مع تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والأخذ بالملاحظات والتوصيات الواردة في تقاريره.

14 - العمل على موافاة الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات بالقواعد والإرشادات المركزية الصادرة من اللجنة العليا للموازنة في مواعيدها المحددة كي تتمكن هذه الوحدات من إعداد الخطط والموازنات السنوية في المواعيد المحددة في اللائحة المالية للسلطة المحلية.

15 - تكثيف البرامج والدورات التدريبية لموظفي الأجهزة التنفيذية وأعضاء المجالس المحلية لرفع مهارتهم وقدراتهم بما يتفق مع منظومة السلطة المحلية.

16 - على كافة أجهزة السلطة المحلية عدم تكليف أشخاص لتحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة ما لم يكونوا موظفين رسميين ومستوفين للشروط القانونية.

17 - إعادة النظر في توظيف العدد الكافي من المتحصلين للموارد المالية في الوحدات الإدارية وتدريبهم على أعمال التحصيل في جميع المديريات ومنحهم الحوافز التشجيعية.

18 - تعديل نص المادة (123) من قانون السلطة المحلية بحيث يعاد ترتيب بعض الرسوم المحددة في البنود أولاً وثانياً وثالثاً من هذه المادة بحسب

طبيعة كل وعاء، ومعالجة بعض أوعية الرسوم التي برزت مشاكل حول تحصيلها أو التي تكون تكاليف تحصيلها غير اقتصادية، وكذا إزالة أية تشوهات في الموارد ومعالجة أوعية الرسوم المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة والرسوم المضافة عليها كونها قد أصبحت كاملة للوحدات الإدارية.

19 - تتبع مجموعة التشريعات ذات الصبغة المالية ومعرفة طبيعة التعديلات التي يتعين إدخالها على مكونات هذه المجموعة وتتبع مظاهر التباين وعدم الاتساق الحاصل بين نصوص قانون السلطة المحلية في مجال الموارد المالية وبين نصوص التشريعات المنظمة أصلاً لهذه الموارد السابقة عليه في الصدور والعمل على إزالة تلك المظاهر من صلب هذه التشريعات باتجاه ما أستهدفه قانون السلطة المحلية من وراء تلك الموارد، وعند إجراء التعديلات ينبغي التعاطي مع كل تشريع على حدة.

20 - الإسراع في انجاز دراسة ومراجعة الموارد المالية المحددة في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م بشأن قيم أوعية الرسوم المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة وتخليصها من أية ازدواجية أو تداخل أو عدم وضوح يشوبها تنفيذاً لقرارات وتوصيات المؤتمر الأول للمجالس المحلية.

21 - حث الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية بإجراء المسوحات الميدانية للخارطة الخدمية وأوعية الموارد المالية المحلية، ورفعها إلى الهيئة الإدارية لدراستها وعرضها على المجلس المحلي لمناقشتها وإقرارها.

22 - قيام لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة بالمهام والاختصاصات المحددة في قانون السلطة المحلية واللائحة المالية للسلطة المحلية، مع عدم التدخل في أعمالها من قبل الأجهزة المركزية.

23 - ضرورة التنسيق مع الوحدات الإدارية من قبل الأجهزة المركزية عند تنفيذ مشاريع خدمية مركزية ذات طابع وطني عام.

24 - العمل على توحيد مسميات أوعية الرسوم المحلية والمشتركة لوجود اختلاف في التسميات بين دليل إعداد الموازنة وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م بشأن تحديد قيم أوعية الرسوم المحلية.

كما أن الانتقال إلى تطبيق نظام السلطة المحلية ينبغي التهيئة وتوفير كافة المقومات الأساسية من بنى (مرفقيه – هيكلية – تنظيمية – تشريعية) وذلك على النحو الآتي:

1. فتح فروع للأجهزة التنفيذية بالمديريات.
2. تعديل الهياكل واللوائح التنظيمية للأجهزة التنفيذية بما يتلاءم ومنظومة السلطة المحلية.
3. توفير وتأهيل وتدريب الكادر الوظيفي الذي يعمل في المحليات.
4. إنشاء وتجهيز مباني المجمعات الحكومية بالمديريات لتستوعب كل العاملين بمكونات السلطة المحلية (أجهزة تنفيذية- مجالس محلية).
5. استكمال إنشاء الوحدات الحسابية في المديريات.
6. العمل على إنشاء فروع للبنك المركزي داخل مباني المجمعات الحكومية للمديريات.
7. تعديل القوانين والأنظمة والتشريعات التي تتعارض مع نظام السلطة المحلية ومن أهمها (القانون المالي- قانون المناقصات والمزايدات واللوائح المنفذة لهما).

وبالنسبة لتعزيز الدور الإشرافي والرقابي للمجالس المحلية فإنه يتطلب القيام بالآتي:

1. ينبغي على المشرع اليمني تحديد الأسباب والمبررات القانونية لحل أي من المجالس المحلية منعاً لتعسف أجهزة السلطة المركزية بالسلطة المحلية.
2. التزام الأجهزة التنفيذية بالوحدات الإدارية بإعداد مشروعات ومقترحات الخطة والموازنة في مواعيدها المحددة في اللائحة المالية للسلطة المحلية وتقديمها للمجالس المحلية لمناقشتها وإقراراها وكذلك ما يتعلق بالحسابات الختامية.
3. تقديم الأجهزة التنفيذية للخطط والبرامج عن مجمل أنشطتها السنوية للمجالس المحلية ليتم على ضوئها وضع الخطط والبرامج المسبقة للمجالس المحلية.
4. رفع التقارير الدورية عن مستوى تنفيذ الخطط والبرامج من قبل الأجهزة التنفيذية وكذا ضرورة الالتزام بانعقاد دورات اجتماعات المكاتب التنفيذية بالمحافظات وعرض محاضرها على المجالس المحلية.
5. توفير قاعدة بيانات وتطوير نظم المعلومات للوحدات الإدارية.
6. ضرورة تفعيل أنشطة الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للوحدات الإدارية من خلال القيام بما يلي:

أ - التزام الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمحافظات بالقيام بإعداد خطة عملها السنوية بداية كل عام ورفع نسخة منها للوزارة وبصورة منتظمة.

ب - رفع التقارير الدورية الشاملة لنتائج الزيارات الميدانية الاستطلاعية.

ج - الالتزام بالدوام الرسمي وانتظام انعقاد الاجتماعات الدورية وكذا انتظام انعقاد دورات المجالس المحلية للمحافظات والمديريات في مواعيدها المحددة.

د - استخدام نماذج عمل السلطة المحلية بكافة أنواعها كونها ترجمة لنصوص وأحكام القانون واللوائح المنفذة له.

ه - تفعيل نشاط الإدارات العامة بدواوين المحافظات والإدارات الفرعية بدواوين المديريات وفقاً للائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات

ورفد سكرتارية المجالس المحلية بالعاملين والمساعدين من ذوي القــدر
والخبرة والكفاءة بما يمكن من استخدام نماذج عمل السلطة المحلية وتوفي
كافة مستلزمات العمل.

فيما ينبغي لتفعيل الدور الرقابي للأجهزة المركزية على السلطة المحليــة القيــ
بالآتي:

1- فتح فروع للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالمديريات وقيام المجــالس
المحلية بتشكيل لجان متخصصة لدراسة تقارير الجهاز المركزي للرقابـ
والمحاسبة واقتراح الوسائل اللازمة لتنفيذها ومتابعة الردود عليها من قبـ
المعنيين.

2- فتح إدارات للشئون القانونية بالمديريات أو تزويدها بالمستشارين القانونيين
وفقاً لما نص عليه قانون السلطة المحلية.

3- تزويد المجالس المحلية بنسخ من العقود الخاصة بتنفيذ المشــاريع التــ
تمول مركزياً وكذلك كافة البيانات والرسومات والمخططات والمواصــفات
المتعلقة بها والتي تساعد المجالس المحلية على الإشراف والرقابــة علــ
تنفيذ تلك المشاريع وبما يضمن التنسيق والتعاون وتوحيــد الجهــود بــين
السلطتين المحلية والمركزية.

قائمة المراجع

قائمـــة المـــراجـــع[1]

أولاً: المؤلفات العامة:

إبراهيم درويش:

- التنميــة الإداريــة، دار النهضــة العربيــة، القــاهرة، الطبعــة الخامسـة 1986م.

احمد شامية، د. احمد الخطيب:

- المالية العامة، مؤسسة زهران للنسخ السريع، عمان، طبعة 1992م.

احمد صقر عاشور:

- الإدارة العامة مدخل بيئي مقــارن، دار المعرفــة الجامعيــة- الإســكندرية 1986م.

أحمد عبد الرحمن شرف الدين:

- الوجيز فــي القــانون الإداري اليمنــي، دار الفكــر المعاصــر الجمهوريـة اليمنية- صنعاء، طبعة 1996م إعادة 1998م.

([1]) تتكون قائمة المراجع من المؤلفات العامة والمتخصصة والرسائل العلمية والمجلات والتشريعات والقوانين ومصادر أخرى متمثلة بأوراق العمل والندوات والمؤتمرات، بالإضــافة إلــى مصــادر الكترونية، ومراجع أجنبية، وقد تم ترتيب هذه المراجع على النحو الآتي:

- بالنسبة للمؤلفات العامة والمتخصصة والرسائل العلمية والمجلات فقد تم ترتيبها بحسب الحروف الأبجدية للمؤلف، كما أن هناك أحكام قضائية تم ترتيبها بحسب تاريخ إصدار المجلة.
- وبالنسبة للتشريعات والقوانين فقد تم ترتيبها بحسب تاريخ إصدارها.
- المصادر الأخرى والمتمثلة بأوراق العمل والندوات والمؤتمرات والصحف الرسمية فقد تم ترتيبها بناء على تاريخ إصدارها.
- بالنسبة للمراجع الأجنبية فقد تم ترتيبها بناء على تاريخ إصدارها.

إدجار أو بلاس:

- اليمن الثورة والحرب حتى سنة 1970م، مكتبة مدبولي، الطبعة الثانية،1990 م.

أنور أحمد رسلان:

- الإدارة العامة، الكتاب الأول، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، 1973م.
- القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م.
- وسيط القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية القاهرة 1998م.

توفيق حسن فرج:

- المدخل للعلوم القانونية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية 1981م.

ثروت بدوى:

- القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966م.
- القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة- 2002م.

ثروت عبد العال أحمد وآخرون:

- القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة أسيوط، مطبعة هابي رايت بأسيوط، طبعة 1426هـ - 2006م.

حسن توفيق:

- الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، 1996م.

حسن محمد عواضة:

- المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1973م.

ربيع أنور فتح الباب:

- العلاقة بين السياسة والإدارة، دراسة تحليلية في النظم الوضعية والإسلام، دار النهضة العربية القاهرة، 2004م.
- النظام الدستوري المصــري، " بيئتــه – تطــوره – خصائصــه وتنظيماتــه المعاصرة"، بدون دار نشر، الجزء الأول، 2005م.
- القانون الإداري " تعريفه وخصائصه – التنظيم الإداري – الإدارة المحليــة" دار الرحمن، الجزء الأول، 2005م.

رشيد الدقــر:

- علم المالية العامة،الجزء الثاني، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ط- الثانيــة 1962م.

رمضان محمد بطيخ:

- الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1998م.

سامي جمال الدين:

- الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة 1986م.

سليمان محمد الطماوي:

- القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مطبعة الحماس، الطبعة الثالثة 1961م.
- الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي القاهرة. عام1979م.
- الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنــة، دار الفكــر العربــي، القــاهرة، 1982م.
- الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985م.

شاب توما منصور:

- القانون الإداري، دار العراق للطباعة بغداد، الطبعة الأولى 1980م.

طعيمة الجرف:

- القانون الإداري، المبادئ العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة 1978م.

عبد الغني بسيوني:

- القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1986م.

عبد الفتاح حسن:

- مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972م.

عبد الهادي حسين الهمداني:

- التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية دراسة نظرية وتطبيقية، مطابع دار العلم دمشق الكتاب الأول الطبعة الأول 1990م- 1411هـ.

عبيد محمد عنان، والأستاذ. مطهر محمد ألكبسي:

- مبادئ الإدارة العامة وإدارة التنمية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، الناشر المعهد القومي للإدارة العامة صنعاء، 1986م الطبعة الثانية.

عمر الشوبكي:

- مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية عمان، 1981م.

على محمد بدير، عصام عبد الوهاب البر زنجي، مهدي ياسين السلامي:

- مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات جامعة بغداد مديرية دار الكتب للطباعة، بغداد 1993م.

على محمد عبد الوهاب:

- مقدمة في الإدارة، بدون دار نشر، الرياض، 1982م.

فؤاد العطار:

- القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م.

- مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، 1974م.

فؤاد محمد النادي:

- مبادئ علم الإدارة العامة، بدون دار نشر، 1995م.

ليلى تكلا:

- (الامبودسمان) دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة 1971م.

ماجد راغب الحلو:

- القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، طبعة 1985م.
- القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية – عام 1987م.
- علم الإدارة العامة، مؤسسة الجامعة بالإسكندرية.

محمد المرغنى:

- القضاء الإداري، قضاء التعويض، مبدأ المسئولية المدنية للدولة والسلطات العامة، دار الحقوق للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1983م.

محمد حلمي مراد:

- قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية، مطبعة النهضة مصر، 1962م.

محمد رفعت عبد الوهاب:

- الإدارة العامة، 1981م، بدون دار نشر.

محمد عبد الحميد أبو زيد:

- المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1999م.

محمد عبد العال السناري:

- نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بدون عام الطبعة.
- مبادئ ونظريات القانون الإداري، دراسة مقارنة، بدون دار نشر طبعة 2004-2005م.
- أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة، بدون دار نشر وعام الطبعة.

محمد فؤاد عبد الباسط:

- القانون الإداري، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، بدون عام الطبعة.

محمد فؤاد مهنا:

- القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، منش المعارف، الإسكندرية، 1965م.
- مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، الناشر مؤسس شباب الجامعة للطباعة والنشر، 1973م.

محمد كامل عبيد:

- نُظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة، مطابع البيان التجاري دبي، الطبعة الرابعة 1999م.

محمود أبو السعود حبيب:

- التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، طبعة 1992م.
- القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقي مطبعة الإيمان القاهرة، بدون تاريخ،

محمود عاطف البنا:

- الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى 1988م
- الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1990م.
- الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1992م.

مصطفى أبو زيد فهمي:

- الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، عام 1995م.

نواف كنعان:

- القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول- الطبعة الأولى- 1993م، المكتب الوطنية.

يحيى الجمل:

- الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ.
- النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية القاهرة، 1974م.

ثانياً: المؤلفات المتخصصة:

أحمد رشيد:

- الإدارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقيه، دار المعارف، الطبعة الثانية 1981م.
- التنمية المحلية، دار النهضة العربية القاهرة، 1986م.

أحمد عبد الرحمن شرف الدين:

- مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية ، منشورات جامعة صنعاء، الطبعة الثانية 1986م – 1407هـ.

أحمد محمد الحربي:

- تنظيم الإدارة المحلية والتنمية الذاتية، دراسة عن ديمقراطية المشاركة والتخطيط في الجمهورية العربية اليمنية، الطبعة الأولى، مارس، 1989م الناشر الأمانة العامة للمجالس المحلية للتطوير التعاوني.

أحمد محمد المصري:

- الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1986م.

أسامة أحمد شتات:

- قانون الإدارة المحلية ومذكراته الإيضـاحية ولائحتـه التنفيذيـة، دار الكتـ القانونية مصر، مطابع شتات – المحلة الكبرى- السبع بنات 57 ش رشـد: طبعة 2005م.

المهدي بنمير:

- الإدارة المركزية والمحلية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، طبعة 1998

حسن محمد عواضة:

- الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسـة الجامعيـة للدراسـ والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1403هـ – 1983م.

خالد سماره الزعبي:

- التمويل المحلي للوحدات الإدارية، دراسة مقارنة، المملكة المتحدة – فرنسـا يوغسلافيا – مصر – الأردن0 منشورات المنظمة العربية للعلـوم الإداريـ عمان – الأردن، 1985م.

- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحليـة، دراسـ مقارنة، المملكة المتحدة- فرنسا- يوغسلافيا - مصر- الأردن، الطبعة الثـ 1993م، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- وسط البلد- سوق البتر عمارة الحجيرة.

دائل محمد إسماعيل المخلافي:

- الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، دار النهضة العربية، القـاهـ الطبعة الأولى 1410هـ – 1990م.

- الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، دراسة مقارنة بنظم كل من المملكة المتحد فرنسا- مصر – اليمن، دار الفكر المعاصر بيروت – لبنان، الطبعـة الأول 1994م – 1415هـ.

- اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الشوكاني للطباعة والنشر، صنعاء الطبعة الثانية 1997م.
- اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء الطبعة الرابعة ، 1422هـ - 2002م.

ربيع أنور فتح الباب:

- الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية – القاهرة، الطبعة الأولى، 1993م.

رمزي طه الشاعر:

- نظم الإدارة المحلية، مذكرات لطلبة حقوق عين شمس، 1983م.

سليمان محمد الطماوي:

- شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1980م.

شاهر علي سليمان:

- الإدارة المحلية في المملكة الأردنية، دار مجد لاوى، الطبعة الأولى، عمان 1987م.

صالح المستف:

- التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب، من المركزية إلى اللامركزية، مؤسسة بنشرة الدار البيضاء للطباعة والنشر، طبعة 1989م.

صلاح الدين فوزي:

- الإدارة المحلية في التشريع المصري، نحو إدارة محلية أفضل، دار النهضة العربية القاهرة، 1992م.

ظريف بطرس:

- مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مكتبة الإنجلو المصرية القاهرة، الطبعة الأولى 1971م.

عبد الجليل هويدي:

- المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1983م.

عبد الرزاق الشيخلي:

- الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار السيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 1421هـ - 2001م.

عبد القادر الشيخلي:

- نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر عمان، 1983م.

عبد الله أحمد غانم:

- مجالس الشعب المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية. دار الهمدان للطباعة والنشر- المعلاء - عدن، 1983م.

عبد المجيد حبيب القيسي:

- الإدارة المحلية في انجلترا، مطبعة الرابطة ، بغداد - 1956م.

عزت حافظ الأيوبي:

- مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الطلبة العرب، بيروت 1977م.

على خطار شطناوي:

- الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان 1994م.
- الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان- الأردن- الطبعة الأولى 2002م.

فهمي محمود شكري:

- تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن للألفية الثالثة، دار مجدلاوى للنشر والتوزيع- عمان- الطبعة الأولى 1421هـ - 2000م.

فوزي عبد الله العكش:

- الحكم المحلي والإدارة المحلية، الأسس والتطبيقات، جامعة الإمارات العربية المتحدة- العين- 1983م.

قائد محمد طربوش:

- تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مكتبة العروة الوثقى، تعز، الطبعة الأولى، بدون تاريخ.

كامل بربر:

- نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، مجد (بيروت) الطبعة الأولى 1416هـ- 1996م.

محمد أنس قاسم جعفر:

- التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، مطبعة إخوان مور أفتلي عام 1982م.

محمد سليم محمد غزوي:

- نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تمت الفهرسة بمعرفة المكتبة الوطنية، عمان، الطبعة الأولى، 1994م.

محمد صلاح عبد البديع السيد:

- نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق- دار النهضة العربيـ القاهرة، الطبعة الأول، 1996م.

محمد فتح الله الخطيب، وصبحي محرم:

- اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضـة العربيـة، القـاهر 1984م.

محمد محمد بدران:

- نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية القاهرة، طـ 1984م.
- الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربيـ القاهرة، طبعة 1986م.

محمد محمد عبد الوهاب:

- البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004م.

محمد محمود الطعا منة، د. سمير محمد عبد الوهاب:

- الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطـوير، منشـورات المنظم العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديد، 2005م.

محمد وليد العبادي:

- الإدارة المحلية وعلاقاتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتو عمان، 1998م.

محمود أبو السعود حبيب:

- التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، دراسة مقارنة، دار الثقافة الجام 1987م.

محمود عاطف البنا:

- نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1968م.

مصطفى الجندي:

- المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف الإسكندرية سنة 1971م.

منير إبراهيم شلبي:

- المرفق المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة طبعة 1977م.

هاني على الطهراوي:

- قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2004م.

يوسف الحسن:

- دراسات في الإدارة والحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975م.

ثالثاً الرسائل العلمية:

1- رسائل الدكتوراه:

خالد سماره الزعبي:

- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، مقدمة لحقوق جامعة عين شمس، الناشر، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 1984م.

صبري توفيق حمودة:

- اللامركزية المحلية، ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق، مقدمة لجامعة القاهرة كلية الحقوق، عام 1972م.

ظريف بطرس:

- الحكم المحلي في بريطانيا، رسالة دكتوراه، 1986م.

عادل محمود حمدي:

- الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتـور منشورة، جامعة عين شمس القاهرة، 1973م.

محسن العبودي:

- الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، رسالة دكتوراه، الناشـر، دار النهضـ العربية، القاهرة، 1984م.

2- رسائل الماجستير:

علي مهدي علي العلوي بارحمه:

- الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، دراسة مقدمة إلى مجلـ كلية القانون جامعة بغداد كجزء من متطلبات درجة الماجستير في القـانون تموز 1 يوليو 1996م.

عبد الكاظم نجم الخالدي:

- الحكم الذاتي وأبعاد تطبيقه في العراق، رسالة ماجستير، مقدمـة إلـى كليـ القانون، جامعة بغداد، 1976م.

غازي فيصل مهدي:

- الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة لكـ القانون جامعة بغداد 1985م.

فيصل علي الجبري:

- مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحليـة ....، أطروحـة علميـة لاسـتكـ درجة الماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عدن، 2003م.

رابعاً: المجـــــــلات:

أحمد الخطابي:

- نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مجلة الثوابت فـــي إطـــار نـــدوة مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية صـــنعاء مـــن 28- 29 مـــارس 1994م.

أنور أحمد رسلان:

- الأسس الدستورية للإدارة المحلية في بعض البلاد العربيـــة، مجلـــة القـــانون والاقتصاد- العدد الثاني يونيه 1978م.

نائل محمد إسماعيل المخلافي:

- اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة، ندوة مستقبل الحكـــم المحلـــي فـــي الجمهورية اليمنية، منشورات مجلة الثوابت، صنعاء العـــدد 28-29 مـــارس 1994م.
- اللامركزية الإدارية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة، بحث منشور فـــي كتـــاب الثوابت، النبراس للطباعة والنشر، صنعاء 1995م.

رشاد محمد العليمي، أحمد علي البشاري:

- البرامج الانتخابية للأحزاب والتنظيمات السياسية فـــي الجمهوريـــة اليمنيـــة، إصدارات مجلة الثوابت، الآفاق للطباعة، صنعاء 1993م.

سليمان الطماوي:

- الرقابة على السلطات المحلية، محاضرة عام 1970م.
- أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي، مجلة العلوم الإدارية، عام 1970.

سهير علي احمد:

- السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مركز المرأة للبحوث والتـدريب قسـ التوثيق والمعلومات، العدد 12 يناير 2001م.

صلاح الدين محمد صادق:

- خدمات السلطة المركزية للهيئات المحلية والرقابة عليها، بحث منشور بمجلـ العلوم الإدارية، العدد الأول – أبريل 1973م.
- الحكم المحلي في إنجلترا، موسوعة الحكم المحلي الجزء الثاني 1977م.
- الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثـاني، منشـورا المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 1977م.
- الحكم المحلي في انجلترا ، موسوعة الحكم المحلي المنظمة العربيـة للعلـ الإدارية، الجزء الثاني، سنة 1974م.

طاهر مرسي عطية:

- الوحدات الإدارية، بحـث منشـور بموسـوعة الحكـم المحلـي، المنظمـ العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، الجزء الأول، 1977م.
- إدارة الحكم المحلي في مدينة لندن (الكبرى) (دراسـة مبدئيـة) بحـث رقـ (210) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، يناير 1979م.

ظريف بطرس:

- مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمـة العربيـة للعلـ الإدارية الجزء الأول، 1977م.
- الإدارة المحلية مفهومها وايكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العرب للعلوم الإدارية،ج، 1977م.

عبد القادر الشيخلي:

- لجان المجلس البلدي، بحث رقم 266 المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1982م.

عبد الوهاب شكري:

- العلاقة بين السلطات المحلية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول 1977م.

فؤاد العطار:

- نظرية اللامركزية الإقليمية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول يناير 1966م.

كمال نور الله:

- اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول، سنة 1977م.

ماجد راغب الحلو:

- الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق، مطبعة جامعة الإسكندرية، العدد الأول، السنة السابعة عشرة، سنة 1975م.

محمد العوجى:

- الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية، موسوعة الإدارة العامة والإصلاح الإداري، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الطبعة الأولى 1986م.

محمد عبد الله العربي:

- مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول، إبريل 1976م.

- دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعيا مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، إبريل 1967م.

محمد فؤاد مهنا:

- الإصلاح الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، إبريل 1976م.

محمد قاسم القريوتي:

- دور رئيس المجلس المحلي في تنمية المجتمع المحلي" مجلة الإدار العامة، العدد 37 الرياض، مايو 1983م.

مصطفى أبو زيد فهمي:

- نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها شع الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول- يوني 1961م.

- الإدارة المحلية في فرنسا، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بحث رقم 54 س 1970م.

مصطفى صادق:

- إدارة الحكم المحلي في باريس، بحث نشرته المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة، يوليو 1977م.

خبراء الأمم المتحدة:

- تقرير حول نظام الإدارة المحلية، مجلة العلوم الإدارية، لسنة 1967م.

الأحكام المنشورة في المجلات:

- حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 7/ 4/ 1965م، مجلة نقابة المحا 1965م، العدد (2)، بشأن قرار إلغاء الوظائف.

- حكم محكمة العدل العليا 1966/2/5م، مجلة نقابة المحامين 1966م، بشأن القرارات الإدارية التي يجوز لذوي المصلحة الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا.
- حكم محكمة العدل العليا في 1966/7/13م، مجلة نقابة المحامين 1967م بشأن استقالة بعض الأعضاء.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية الصادر في تاريخ 25/ 6/ 1968م، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1968م، العدد (2)، بشأن طلبات التعويض عن القرارات الإدارية.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 5/ 3/ 1972، مجلة نقابة المحامين 1973م، العدد (1)، بشأن عزل الموظفين في المجالس البلدية.
- حكم محكمة العدل العليا 1983/10/22م، مجلة نقابة المحامين 1983م، بشأن قرارات المجالس المحلية.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم 86/101، مجلة نقابة المحامين عام 1988م، بشأن إنهاء عضوية أي شخص من أعضاء المجلس.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية برقم 179/ 86، تاريخ 12/ 10/ 1987م، مجلة نقابة المحامين 1989م، العدد الأول، بشأن رخص المهن.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية برقم 162/ 86، مجلة نقابة المحامين 1989م، العدد (2)، بشأن الإجراءات التأديبية للموظفين المصنفين.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية برقم 167/ 87، تاريخ 29/ 1988/3 مجلة نقابة المحامين 1989م، العدد (6)، بشأن صدور قرار مجلس الوزراء بالاستملاك خلال مدة الستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الإعلان.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية برقم 36/ 88، مجلة نقابة المحامين 1989م، العددان (5، 6)، بشأن تجاوز الحكام الإداريين لاختصاصاتهم.

- حكم محكمة العدل العليا الأردنية برقم 89/ 88، مجلة نقابة المحامين 1989م، العددان (7، 8)، بشأن عدم الحاجة لتصديق السلطة المركزية علـى قـرارات المجالس المحلية إلا في الحالات التي نص عليها المشرع.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية بـرقم 47/ 88، تـاريخ 21/ 12/1988م، مجلة نقابة المحامين 1990م، العدد (2)، بشـأن اسـتملاك الأرض المحددة للاستملاك الإجباري.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية بـرقم 159/ 87، تـاريخ 28/ 6/1988، مجلة نقابة المحامين 1991م، العدد (1)، بشأن النص القانوني الذي لم يخـول السلطة الإدارية إلغاء الرخصة بعد منحها.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية برقم 89/ 91، مجلة نقابة المحامين 1992م، العددان (5، 6)، بشأن التصدي للقرار المطعون فيه.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية بـرقم 158/ 94، تـاريخ 4/ 10/ 1994، مجلة نقابة المحامين 1995م، العددان (1، 2)، بشأن إنذار المخالف بالحصول على رخصة قبل صدور أمر الإغلاق بمدة شهر.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية بـرقم 106/ 94، تـاريخ 24/ 5/ 1994، مجلة نقابة المحامين 1995م، العددان (5، 6)، بشأن ترحيل أصحاب المهن إلى مواقع جديدة.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية برقم 526/ 99، مجلـة نقابـة المحـامين 2000م، العددان (9، 10)، بشأن قرار بلدية عجلون بأنه يستوجب الإلغاء..
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقـم 940/ 99، تـاريخ 11/10/ 1999م، مجلة نقابة المحامين سنة 2000م، العددان (11، 12)، بشأن الدعاوى التي ترفعها المجالس المحلية.

- حكم محكمة التمييز الصادر برقم 1364/ 99، تاريخ 18/ 1/ 2000م، المجلة القضائية، يصدرها المعهد القضائي الأردني، العدد الأول.
- حكم محكمة التمييز الصادر برقم 1856/ 99، تاريخ 20/ 3/ 2000م، مجلة نقابة المحامين سنة 2001م، العددان (10، 11) بشأن اختصاص محكمة القضاء العادي بالرقابة على الإنفاق من أموال البلدية..
- حكم محكمة التمييز الصادر برقم 2672/ 99، تاريخ 26/ 4/ 2000م، مجلة نقابة المحامين سنة 2002م ، العددان (9، 10)، بشأن ضرورة تقصي محكمة الاستئناف عن ماهية أعمال المساحة التي قام بها المدعي قبل أن تصدر قراراها.

خامساً: التشريعات والقوانين:

1- التشريعات البريطانية:

- قانون الحكم المحلي لسنة 1972م. البريطاني.
- قانون الحكم المحلي لسنة1980م. البريطاني.
- قانون مالية الحكم المحلي لسنة 1982م. البريطاني.
- اللائحة المالية رقم 66/ 76 الصادرة من وزارة البيئة.
- المطبوعات الرسمية للحكومة الانجليزية، رقم .2400

2- التشريعات الفرنسية:

- القانون الخاص بمدينة باريس الصادر في 10يوليو 1969م.
- القانون رقم 213 لسنة 1982م الصادر في 2 مارس 1982م.
- القانون 623 الصادر في 23 يوليو 1982م. المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم.

- القانون رقم 1170 الصادر في 31 ديسمبر 1982م والذي بمقتضاه عدل قانو
الانتخاب الصادر في 19 نوفمبر 1982م.

- القانون رقم 1169 الصادر في 31 ديسمبر والذي يحكم نظام العضوية في كل
من باريس ومرسيليا وليون، سواء بالنسبة للمجلس البلدي أو المجلس العام.

- المرسوم رقم 389 لسنة 1982م الصادر في 10 مايو 1982م. المتعلق
بسلطات المحافظ والذي أصبح يطلق عليه مندوب الحكومة.

- والمرسوم رقم 390 لسنة 1982م المتعلق بسلطات محافظ الإقليم.

- الجريدة الرسمية لجمهورية فرنسا Journal Official De La
Republiquefran. De 3 Mars 1982 et 23 Juillet 1982. بشأن القانو
رقم 213 لسنة 1982م.

- الجريدة الرسمية: Journal Officiel de la Republique Francaise du
11 Mai, 1982 ، بشأن المادة الأولى من المرسوم رقم 390 الصادر في 10
مايو 1982م.

- الجريدة الرسمية العدد 11 مايو سنة 1982م Journal official de
Republique Francaise, 11 Mai, 1982. بشأن المرسوم رقم 389
الصادر في 10 مايو 1982م الذي ينظم سلطات واختصاصات مفوض
الجمهورية في المحافظة.

3- التشريعات المصرية:

- دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 11 سبتمبر 1971م، والمعدل في
22 مايو 1980م.

- القانون رقم 57 لعام 1971م

- القانون رقم 52 لعام 1975م.

- القانون رقم 107 لعام 1976م بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي.
- القانون رقم 43 لعام 1979م بشأن الإدارة المحلية.
- القانون رقم (50) لسنة 1981م.
- القانون رقم 106 لسنة 1987م.
- القانون رقم 145 لسنة 1988م.
- القانون رقم 9 لسنة 1989م.
- القانون رقم 84 لسنة 1996م.
- القانون رقم 101 لعام 1996م (الجريدة الرسمية في 1996/6/30م- العدد 25 مكرر (ب))، بشأن إلغاء المادة السادسة من القانون رقم 107 لسنة 1976م.
- القانون رقم 86 لسنة 2003م.
- قرار رئيس الجمهورية بإصدار القانون رقم 43 لسنة 1979م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 314 لسنة 1982م، بشأن استبدال المادة 36 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 43 لسنة 1979م.
- قرار وزير الداخلية رقم 4121 لسنة 1988م بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية في انتخابات أعضاء المجالس الشعبية المحلية (الوقائع المصرية- العدد 230 تابع (أ) في 1988/10/122م، النشرة التشريعية، أكتوبر 1988م العدد (10).
- اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 707 لسنة 1979م.
- الجريدة الرسمية العدد (26) في 25 يونيو سنة 1981م، بشأن المادة (1) المستبدلة بالقانون رقم (50) لسنة 1981م.
- الجريدة الرسمية- العدد 7 مكرراً في 17- 2- 1996م، بشأن حكم المحكمة الدستورية العليا في 3 فبراير 1996م.

- الجريدة الرسمية العدد (25) تاريخ 19 يونيو 2003م، بشأن إضـــافة الفقـــرة الثالثة إلى المادة العاشرة بموجب القانون رقم 86 لسنة 2003م.

4- التشريعات الأردنية:

- الدستور الأردني لسنة 1952م.
- قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م.
- القانون رقم 22 لسنة 1982م الجريدة الرسمية، العدد 3061، تـــاريخ 1- 4 1982م.
- قانون بنك تنمية المدن والقرى رقم 63 لسنة 1985م.
- قانون البلديات رقم 2 لسنة 1987م المنشور في الجريـــدة الرســـمية، العـــدد (3445) تاريخ 1-1- 1987م.
- القانون رقم (12) لسنة 1994م. الأردني
- قانون نظام موظفي البلديات الجديد رقم (28) لسنة 2002م، منشور بالجريـــدة الرسمية عدد 4540، تاريخ 16-4- 2002م.
- القانون رقم 70 لسنة 2002م.
- القانون رقم 21 لسنة 2003م.
- قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954م.
- قانون نظام إدارة القرى رقم (5) لسنة 1956م.
- قانون الإنشاءات والخدمات القروية رقم 17 لعام 1957م.
- قانون تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966م.
- قانون نظام عوائد مجالس القرى رقم 28 لعام 1974م.
- قانون رخص المهن رقم 2 لعام 1979م.

- قانون تنظيم عقود إيجار العقار رقم (13) لسنة 1973م.
- قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لعام 1992م.
- نظام رسوم مواقف المركبات داخل المناطق البلدية رقم (68) لسنة 1977م، الجريدة الرسمية، العدد 2732، تاريخ 1- 10- 1977م.
- نظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات داخل المناطق البلدية رقم (1) لسنة 1978م.
- نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982م.
- نظام اللوحات والإعلانات في مناطق المدن والقرى رقم (7) لسنة 1986م، الجريدة الرسمية، العدد 3368، تاريخ 16- 1- 1986م.
- نظام إدارة القرى رقم (1) لسنة 1956م
- الجريدة الرسمية، العدد 3061، تاريخ 1- 4- 1982م، بشأن القانون المؤقت رقم 22 لسنة 1982م.
- الجريدة الرسمية، العدد (4589)، تاريخ 16-3- 2003م، بشأن تعديل المادة الرابعة من القانون الأصلي رقم (29) لسنة 1955م.

5- التشريعات اليمنية:

- دستور ج. ي. د. ش لسنة 1970م.
- دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لسنة 1978م.
- دستور الجمهورية اليمنية المعدل لسنة 1994م.
- دستور الجمهورية اليمنية الطبعة الأولى 2001م.
- القانون رقم 7 لسنة 1965م بشأن الإدارة المحلية . في الجمهورية العربية اليمنية.

- القانون رقم 35 لسنة 1975م بشأن هيئات التعاون الأهلي للتطوير.
- قانون رقم 64 لسنة 1976م.بشأن الإدارة المحلية بشأن الإدارة المحلية.
- القانون رقم17 لسنة 1977م بشأن الحكم المحلي.
- القانون رقم 18 لسنة 1977م بشأن انتخابات مجالس الشعب المحلية.
- القانون رقم 35 لسنة 1980م بشأن الإدارة المحلية.
- القانون رقم 51 لسنة 1982م بشان المجالس البلدية.
- القانون رقم 10 لسنة 1983م المعدل للقانون رقم 17 لسنة 1977م.
- القانون رقم 12 لسنة 1985م بشأن المجالس المحلية للتطوير التعاوني.
- القانون رقم 27 لسنة 1985م بشأن الوحدات الإدارية والمجالس التنفيذية.
- القانون رقم 9 لسنة 1989م بشأن الحكم المحلي في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
- القانون المالي رقم (8) لسنة 1990م.
- قانون السلطة المحلية رقم 52 لعام 1991م بشأن السلطة المحلية.
- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م.
- قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسنة 1992م.
- قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية.
- القانون رقم 71 لسنة 2000م والذي تضمن مادة واحدة فقط هي المادة (153) مكرر.
- القانون رقم 13 لعام 2001م بشان الانتخابات العامة والاستفتاء.
- قرار رئيس الجمهورية رقم 8 لسنة 1964م بشأن إنشاء وزارة الإدارة المحلية.

- قرار رئيس الجمهورية رقم 4 لسنة 2001م بدعوة المجالس المحلية لعقد أول اجتماعاتها، وذلك يوم الثلاثاء الموافق 25 ذي الحجة 1421هـ الموافق 20 مارس 2001م، الجريدة الرسمية العدد الرابع الصادر في تاريخ 28 فبراير 2001م.

- القرار الجمهوري بالقانون رقم 25 لسنة 2002م بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 4 لسنة 2000م الخاص بالسلطة المحلية.

- قرار مجلس الوزراء رقم 106 لسنة 1988م، بشأن ممارسة مجالس الشعب المحلية مهامها وفقاً لمواردها المالية.

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 219 لسنة 1997م، الجريدة الرسمية- العدد 31 الصادر بتاريخ 15 يوليو 1997م.

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 52 لسنة 1994م بتشكيل اللجنة العليا للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 1995م، والقرار رقم 84 لسنة 1995م بتشكيل هذه اللجنة للسنة المالية 1996م.

- القرار الجمهوري رقم (23) لسنة 2001م بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية.

- قرار هيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى رقم 113 لسنة 1983م.

- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 51 لسنة 1982م.

- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 39 لسنة 1992م للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

- اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م.

- اللائحة التنفيذية لقانون المجالس المحلية للتطوير التعاوني الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 83 لسنة 1985م.

- اللائحة المالية للمجالس المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 1986م. الجريدة الرسمية العدد الثاني، في 28 – 2 – 1986م.
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 13 لسنة 1990م بقرار وزير المالية رقم 49 لسنة 1993م. الجريدة الرسمية العدد السادس الصادر بتاريخ 31 مارس 1993م.
- اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 24 لسنة 2001م .
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 13 لسنة 2001م بشان الانتخابات.
- دليل الانتخابات الداخلية للمجالس المحلية 2001م.
- الجريدة الرسمية العدد السابع، ج /ع الصادر بتاريخ 15 ابريل 1992م بخصوص قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة رقم (39) لسنة 1992م.
- الجريدة الرسمية العدد الثامن، ج/5 الصادر بتاريخ 30 ابريل1993م بخصوص اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الرئاسة رقم (2) لسنة 1993م.
- الجريدة الرسمية العدد 23 الصادر في تاريخ 15 ديسمبر 1999م. بخصوص القانون المالي رقم 8 لسنة 1990م المعدل بالقانون رقم 50 لسنة 1999م.

6- تشريعات أخرى:

- القانون العراقي رقم 159 لعام 1969م.

سادساً: مصادر أخرى:

- وثائق نظام السلطة المحلية، المؤتمر الأول للمجالس المحلية من 13- 16 مايو 2002م، سلسلة كتب تصدرها وزارة الإدارة المحلية، مطابع المفضل، صنعاء.
- ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية، إلى المؤتمر السنوي الثالث للمجالس المحلية، المنعقدة خلال الفترة 4-6 ديسمبر 2004م.

- المعلومات والتوثيق في خدمة اللامركزية الإدارية والمالية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر السنوي الثالث للمجالس المحلية، للفترة من 4- 6 ديسمبر 2004م، صادر عن وزارة الإدارة المحلية.
- أسس وقواعد وضع الخطط والبرامج التنموية للوحدات الإدارية، ورقة عمل، بدون تاريخ، مقدمة من مطهر عبد العزيز العباسي، وسليمان على القطابري.
- النهوض بالسلطة المحلية في المديريات، ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الثالث للمجالس المحلية، صنعاء، من 4-6 ديسمبر2004م.
- الإدارة المالية في الوحدات الإدارية ومشكلات التطبيق، ورقة عمل مقدمة من المجالس المحلية للمحافظات، وثائق وأدبيات المؤتمر السنوي الثاني للمجالس المحلية، صنعاء (18-20 اكتو بر 2003م).
- علاقة التنسيق والتكامل بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية، وفقاً لنصوص قانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م، ورقة عمل مقدمة من الأخ/ عبد الله قلامة للبرنامج التدريبي لقيادات وكوادر السلطة المحلية.
- النظام الرقابي في قانون السلطة المحلية، ورقة عمل بدون تاريخ، مقدمة من الأخ/ علي قاسم سلام.
- وثائق وأدبيات المؤتمر الأول للمجالس المحلية للفترة من 13- 16 مايو 2002، ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية، مطابع المفضل.
- تقرير وزير الإدارة المحلية إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية المنعقد في صنعاء من 17- 19 يونيو 2006م.
- إصدارات المركز اليمني للدراسات الإستراتجية، دار المجد للطباعة والنشر، شؤون العصر، السنة الثامنة، العدد 16 ربيع الثاني، جماد الثاني 1425هـ - يوليو – سبتمبر 2004م.

- سامي الحداد: المؤتمر الثالث للمحليات، صحيفة الثـورة، السـبت 4 ديسـمبر 2004م ، العدد (14633)، ص 9.

سابعاً: المصادر الالكترونية:

1- http://amin. org/views/uncat/2005/jan/jan305.html

2- http://www.al-jazirah.com.sa/magazine/23032004/prlman8.

3- http://www.al-jazirah.com.sa/magazine/30032004/prlman6.htm6

4- http://www.undppogar.org/arabic/countries/decentralization.asp?cid=17

5- ttp://www.almotamar.net/news/24679.htm.

ثامناً: المراجع الأجنبية:

1- المراجع الانجليزية:

1- Local Government in Britain, Central office Of Information,- Quote No.R.F.P.2400 - London, May 1952.

2- Tony Byrne, Local Government in Britain. Penguin Books, lst edition, England,1981.

3- SEE. P.W. Jackson- local Government, Third edition Butterworth's, London, 1976

4- R.M. Punnett British Government and Politics, Third Edition, Heinemann, London, 1978.

5- Peter G.Richards- the local Government System. – George Allen and Unwin, London.- First Edition, 1983.

2- المراجع الفرنسية:

1- André de laubadere: Traite de Droit Adminstratif. Tome 1.Librairie. Generale. de Droit et de Jurisprudence. Paris, 9e edition, 1984.

2- Louis Trotabas et Paul Jsoart.- Manuel de Droit Public et Administratif.- Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris.- vingtième edition, 1982.

3- Rene Chapus.- Droit Administratif General.- Editions Montchrestien. Paris- 3e edition, 1987.

4- Bruno Remond et Jacques Blanc, Les Collectivités- Locales Presses de La Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz, 1989.

5- Maurice Duverger, Elements de Droit Public, Presses Universitaires de France Paris.11e edition Paris, 1985.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات